35
ROO

Raamat on mõeldud eelkõige kõrgkoolikursuse *Sissejuhatus avalikku halduses* teemade *Avalik haldus ja avalik teenistus* ning *Eesti ametnikkonna kujunemine* õppimiseks ja õpetamiseks. Diplomi-, bakalaureuse- ja magistriõppe üliõpilastele võib seda vajaminna lisalektüürina kursuste *Juhtimise alused*, *Avalik juhtimine*, *Organisatsiooniteooria alused*, *Organisatsioonikultuur* mõne peatükiga põhjalikumaks tutvumiseks.

Erilise tähenduse omandab käsitletav temaatika käimasoleva haldusreformi ja avaliku teenistuse korrastamise taustal. Raamatus esitatu võib pakkuda huvi mitte ainult avalikele teenistujatele, vaid kõigile kodanikele, kellel tuleb Eesti riigiasutustes oma asju ajada.

VIIMSI RAAMATUKOGU
VRK F 2000
ROOTS, Harry
Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuene
9985-67-066-3

Autor Harry Roots töötab Sisekaitseakadeemia õppeprorektorina. Alates 1992. aastast on ta tegelnud Eesti riigiametnike koolitamise ja ametnikkonna arengu jälgimisega. Raamat tugineb uuringutele, mille tulemused jõuavad laiema lugejaskonna ette esmakordselt.

EESTI BÜROKRAATIA JÄRJEPIDEVUS JA UUENEMINE

HARRY ROOTS

a

2000

SISEKAITSEAKADEEMIA

Harry Roots

EESTI BÜROKRAATIA JÄRJEPIDEVUS JA UUENEMINE

Tallinn 2000

35
R 70

Pealk.

Sarjas "Avaliku halduse alused" on varem ilmunud
Julia Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus.
Institutsioonid ja õigus. 1999.

KUSTUTATUD
04-02-2026
Viimsi Raamatukogu
Viimsi Raamatukogu

© Harry Roots, 2000

Retsenseerinud Maaja Vadi (Tartu Ülikool)
Rein Tiivel (Justiitsministeerium)

ISBN 9985-67-066-3

Sisekaitseakadeemia kirjastus
Kase 61, 12012 Tallinn
Trükkinud AS Ühiselu, 02.2000

Probleem Eestis seisneb selles, et bürokraatlike protsesside kummaline jäikus on segunenud *Rechtsstaat*'i, õigusriigi kontseptsiooniga ...

Wolfgang Drechsler

Sisukord

Saateks 7

1. Mis on bürokraatia? 9
   1.1. Bürokraatia kui *süsteem ja kord* ehk saksapärane lähenemine 10
   1.2. Bürokraatia kui *kurb ja naljakas tõbi* – briti vaatenurk 18
   1.3. Bürokraatia kui *grupihuvid ja -võim* ehk venepärane lähenemine 26
   1.4. Kokkuvõtteks 41

2. Administratiivse kultuuri mudelid ja tüübid 43

3. Eesti bürokraatia omariikluse taastamise eel ja järel 58

4. Avaliku teenistuse sisseseadmine Eestis 71
   4.1. Töösuhe ja teenistussuhe. Avaliku teenistuse seadus 71
   4.2. Avaliku teenistuse süsteemid 83
   4.3. Eesti bürokraatia avalikus teenistuses 92
   4.4. Kokkuvõtteks 96

5. Teel ideaali poole – stabiilne, lojaalne, kvalifitseeritud ja motiveeritud 98

Kasutatud kirjanduse loetelu 108

Saateks

See raamat on kirjutatud maailma kõige igavamal teemal – bürokraatiast. Tõsi küll, kui bürokraate juba palju saab ja nad atsakalt toimetama kukuvad, võib asi teinekord üsna huvitavaks minna. Pealegi ei saa ilma nendeta niikuinii hakkama. Mõeldud on see raamat aga nendele noortele, kes on otsustanud pühendada oma elu ametnikukarjäärile ning on selle nimel valmis pingutama, õppima ja vaeva nägema. Jaksu neile selleks!

Kirjutaja, kontoristi, lauaülema amet on vana ja auväärne. Kui mõelda end haldusajaloos tagasi mõnda Saksa või Vene vürstiriiki, siis mida vürst seal tegi? Vürst andis seadusi, mõistis kohut, pidas sõda ja kogus makse. Kõige selle jaoks olid teenistusse võetud ametimehed. Ülejäänud alamad – talupojad, kaupmehed ja hingekarjased – ei olnud otseselt vürsti teenistuses. Teenistuses olijate seas oli kõige uhkem seltskond mõistagi sõjamehed. Neil olid relvad, rüüd ja hobused, prii lobi, välismaareis ja riiklik matus. "Sõtta läks mees, et röövida maid, kuid rindu sai mõõga vaid ..." – mehine ja romantiline saatus. Suurt osa vürstiriigi haldusfunktsioonidest saigi täita sõjameeste abil, militaarteenistus oli tähtsuselt kui mitte esimesel, siis vähemasti kõige väljapaistvamal kohal.

Suurt osa sai, aga mitte kõiki. Mitmete haldustoimingute õiendamiseks pidi ka lugeda ja kirjutada oskama, rehkendamisest rääkimata. Nii et kui kõige uhkem oli sõjamehe amet, siis kõige peenem hoopis maksukoguja oma. Teda oli ka vürstil hea pidada, isegi palka ei pidanud talle maksma. Kui palju makse pidi kassasse laekuma, oli ette teada, mis koguti üle selle, oli omatulu. Nii et ka tsiviilteenistusel oli oma võlu, aga ka eripära – see nõudis vaimseid võimeid ja haridust.

Aegade jooksul on avaliku halduse piirid muutunud ja ametnike arv võrratult suurenenud. Kasvanud on ka nõuded ametniku teadmistele, oskustele ja vilumustele. Ametikohti, kus ilma kõrghariduseta hakkama saab, jääb järjest vähemaks. Noortel, kes valmistuvad täiendama bürokraatia ridu, on hea ette teada, mis stiihia see on, kuhu nad sukelduvad. See raamat püüabki neid selles suhtes aidata.

Raamatu aluseks on 1999. aasta augustis Sisekaitseakadeemia I kursuse tutvumispraktika käigus peetud loengud. Mitmed kontseptuaalsed seisukohad on võtnud kuju erialakirjanduse toel ja Eesti riigiametnikega suhtlemise käigus. Kasutatud arvandmed pärinevad 1990ndatel aastatel toimunud küsitlustest, mille korraldamisest ja tulemuste töötlemisest on autor vahetult osa võtnud.

Autor tänab Natalia Karotomi Tallinna Tehnikaülikoolist ja Georg Sootlat Tallinna Pedagoogikaülikoolist, kellega koos on läbi viidud mitmeid Eesti ametnikkonna kvalitatiivse koostise uuringuid, vahetatud mõtteid, vaieldud ning kohati jõutud ka ühiste hinnangute ja järeldusteni. Juriidiliste näpunäidete eest võlgneb autor tänu Heiki Loodile, Monika Mikiverile ja Sander Põllumäele Sisekaitseakadeemiast.

Harry Roots
November-detsember 1999

1. Mis on bürokraatia?

Argikeeles ja -meeles on sõnal *bürokraatia* halvustav kõla, ükskõik kas selle all mõeldakse kantseleilikku tähenärimist, kodanike asjatut jooksutamist ja paberiuputust või siis inimesi, kes kõige sellega professionaalselt tegelevad. Etümoloogilises mõttes on sellel sõnal koguni kaks tüve: prantsuskeelne *bureau* ja kreekakeelne *kratos*. Esimene tähendab bürood ehk kontorit ja teine võimu. Nii et sõnasõnalt võttes tuleb kokku kontori, õigemini selles kontoris või kantseleis istuvate ametnike võim.

Keeleliselt tuleb silmas pidada veel üht momenti, mis osutub järgneva analüüsi käigus oluliseks. Mitmes keeles, eesti, vene ja saksa keel kaasa arvatud, eristatakse kaht omavahel seotud mõistet – *bürokraatia* ja *bürokratism*. Esimese all peetakse silmas teatavat organisatsioonitüüpi ja selle personali, teise all aga mitmesuguseid negatiivseid nähtusi, mis seda tüüpi organisatsioonidega võivad kaasneda. Inglise keeles taolist vahet ei tehta, *bureaucracy* on enamasti käibel just negatiivses tähenduses. Nagu kinnitab *Encyclopaedia Britannica*, ei kasutata sõna *bürokraat* inglise keeles mitte kunagi targa ja vastutustundlikku ametniku tähenduses (Encyclopaedia Britannica 1967: *sub verbo* Bureaucracy).

Meie käsitluse lähtekohaks on tõdemus, et kõnealusel mõistel on mitu tähendust ning nähtusel, mida sellega märgitakse, võib omakorda olla mitmeid eripäraseid vorme. Kindel on ka see, et Eesti Vabariigis on nimetatud fenomen olemas nii oma organisatsioonilises neutraalses kui negatiivses tähenduses. Siinkohal võib meenutada ka President Lennart Meri ütlust, et ilma bürokraatiata ei ole demokraatiat. Enne Eesti bürokraatia (ümber)kujunemise käiku vaatlema asumist tuleks aga kõigepealt relvastuda mõnesuguse kontseptuaalse tarkvaraga. Ilma selleta jääks vastuseta küsimus, millist tüüpi bürokraatiaga on Eesti riigiaparaadi näol tegemist, mis on selles uut ja mis nähtused on tulnud kaasa meie ajaloo eelmisest, kommunistlikust perioodist.

1.1. Bürokraatia kui *süsteem ja kord* ehk saksapärane lähenemine

Kord juba tsiteeritud auväärses Briti teatmeteoses on avaldatud muuhulgas imestust, et mõned teadlased, ja nimelt Saksamaal, on andnud *bürokraatia* mõistele täiesti väärika ja koguni kiiduväärse tähenduse. Kas tasub selle üle imestada, kuid nii see tõepoolest on. Saksa filosoof ja sotsioloog ***Max Weber*** (1864–1920), kuulsaim bürokraatiateoreetik läbi aegade, peab bürokraatiat kõige ratsionaalsemaks, mõistuspärasemaks ja efektiivsemaks inimeste ühistegevuse organiseerimise viisiks. "Puhtalt bürokraatlik, ... kirjalikul asjaajamisel põhinev haldus on olemasoleva kogemuse põhjal otsustades täpsuse, pidevuse, distsipliini, ranguse ja usaldatavuse, niisiis väljaarvutatavuse mõttes nii organisatsiooni juhi kui teiste asjasthuvitatute jaoks, tegevuse intensiivsuse ja ulatuse, formaalselt üleüldise rakendatavuse mõttes kõikide ülesannete jaoks, puhtalt tehniliselt, suuteline andma parimaid tulemusi ..." (Weber 1997:109). Kahtlemata pidas Weber seda väites silmas bürokraatia ideaalmudelit, mitte mõnd konkreetset riigi- või valitsusasutust. Järeldus on siiski huvipakkuv. Kuidas ta selleni jõudis?

Weberit huvitas kõigepealt küsimus autoriteedist ehk domineerimisest. Siinkohal tuleks teha vahet kahe mõiste, *võim* ja *autoriteet* vahel. Võim kätkeb sundi, kas siis jõudu või ähvardust seda kasutada, teinekord peale piitsa veel ka prääniku. Autoriteeti aga tunnustatakse mingitel muudel põhjustel. Millistel nimelt? Miks inimesed alluvad, kuigi neid ei ähvardata ega meelitata? Weber on välja pakkunud kolm võimalust.

Esimene neist on ***traditsiooniline*** autoriteet, mis tuleneb väljakujunenud tavadest ja kommetest ning on sageli seotud asjaomase isiku sünnipäraga. Kui kellelgi on õnn sündida kuninglikku perekonda ja pealekauba veel esimese pojana, siis on ta oma rahva jaoks vaieldamatult autoriteetne isik. Selleks ei pea ta olema erakordselt tugev, ilus või tark. Piisab, et ta on kuninglikust soost.

Teine võimalus on ***karismaatiline*** autoriteet, mis tuleneb erilisest, kaasatõmbavast isiksusest. Näiteid taoliste isiksuste kohta võib ajaloost leida palju, alates Jeesus Kristusest ja lõpetades Churchilli või Adolf Hitleriga. Jeesusel ei olnud oma jüngrite üle mingit võimu, ometi käisid nood ta järel. Kui saksa naised nutsid

õnnest, et said füürerit omaenese ihusilmaga ligidalt näha, siis ei olnud see mitte natslik propagandaetendus, vaid füüreri isiksuses pidi olema tõesti midagi lummavat. Karismaatiline liider oli ta kindlasti, iseasi on see, et ta polnud strateeg ja tema tuhandeaastaseks kuulutatud riik püsis vaid kaksteist aastat.

Kolmas võimalus on veel. Küllalt palju on ka neid inimesi, kellel ei ole suursugust päritolu ja kes ka oma isiksuseomaduste poolest on pehmelt öeldes keskpärased. Ometi tunnustatakse nende autoriteeti, seda peetakse õigustatuks, legitiimseks või, eespool viidatud Weberi töö eestindaja ***Henn Kääriku*** sõnadega öelduna, nad domineerivad legaalselt. Miks siis nii? Aga sellepärast, et nende ametipositsioon on selline. See on ***ratsionaal-legaalne*** autoriteet, kolmest nimetatust tänapäeval kõige levinum. Legaalse domineerimise puhul täidetakse korraldusi mitte sellepärast, et "nii on alati olnud" (traditsiooniline domineerimine) või et korralduse andja on prohvet (karismaatiline domineerimine), vaid sellepärast, et niimoodi näevad ette reeglid ja õiguslikud normid. Weberi järgi on legaalse domineerimise puhtaim tüüp domineerimine bürokraatliku administratsiooni abil. See on ainus võimalus tulla toime suurte süsteemide juhtimisega.

Bürokraatlikul organisatsioonil on oma iseloomulikud jooned:

- kogu asjaajamine on seotud kindlate reeglitega,
- valitseb selge tööjaotus, ametiülesanded on täpselt piiritletud, kindlaks on määratud ametivõimu piirid ja selle kasutamise kord,
- ametikohad on korraldatud hierarhiliselt, nii et iga madalamal seisev tase on järgmise, kõrgemal seisva taseme kontrolli all,
- igal ametikohal kehtivad ametinõuded, ametikoha taotlemine eeldab vastavat koolitust, ametisse nimetatakse ainult ametialase kompetentsuse alusel,
- administreerimine ja omandisuhted on selgelt lahutatud (st erafirmas on ametnikud omaette grupp ja omanikud omaette grupp, riigiasutuses on eraldi gruppideks ametnikud ja poliitikud),
- puudub igasugune võimalus ametikohta omastada (st ametnik on palgaline, tema ametikoht ei kuulu talle, ei ole tema oma – ta ei saa seda osta, müüa, vahetada, kinkida ega pärandada),
- kogu tegevus dokumenteeritakse, ettepanekud, otsused, korraldused ja määrused on kirjalikult fikseeritud.

Ametniku positsiooni bürokraatlikus organisatsioonis iseloomustavad järgmised tunnused:

- ametnik on isiklikult vaba, ta allub ainult oma ametikohustustele,
- ametnikul on ametihierarhias oma kindel positsioon,
- ametnikul on selge ametialane kompetents ehk pädevus,
- ametnikuna tööle asumine on igaühe oma vaba valik,
- ametnik võetakse tööle vastavalt sooritatud eksamitele ja diplomiga fikseeritud ametialasele kvalifikatsioonile,
- ametnikul on kindel rahapalk ja õigus pensionile, palgaaste sõltub kohast ametihierarhias, positsiooniga seotud vastutusest ja ametniku sotsiaalsest staatusest,
- ametnikutöö on ametniku jaoks ainus või peamine sissetulekuallikas,
- ametialane karjäär sõltub ametis oldud ajast ja saavutustest, mis peegelduvad ülemuse hinnangus,
- ametnik on lahutatud haldusvahenditest ilma õiguseta omandada ametikohta päriseks,
- ametnikud alluvad ühtsele rangele ametidistsipliinile ja kontrollile.

Weber kirjutab (Weber 1997:112):

> "Bürokraatlik domineerimine tähendab sotsiaalses mõttes üldiselt:
> 1. Tendentsi nivelleerumisele, mis võimaldab värvata spetsialiste erialaselt kõige kvalifitseeritumate hulgast.
> 2. Tendentsi plutokratiseerumisele võimalikult pikaajalise erialase koolituse huvides, mis kestab tihti peaaegu kolmekümnenda eluaastani.
> 3. Formalistlikku isikupäratust: *sine ira et studio*, ilma viha ja kireta ja seetõttu ilma "armastuse" ja "entusiasmita", lähtudes lihtsast kohustuse mõistest; ideaalne ametnik toimib "isikut arvestamata", formaalselt võrdselt "igaühe" suhtes, st igaühe suhtes, kes on faktiliselt samasuguses olukorras."

Selle järgi tuleb välja, et bürokraatia areng soodustas ühiskonna demokratiseerumist, kuna tähtsaks muutus *ametialane kompetentsus*, mitte kõrge sünnipära või rahakoti paksus. Teiselt poolt, mida vähem on ühiskonnas seisuslikke, varanduslikke vms barjääre, seda kindlam on selle ühiskonna bürokratiseerumine.

Bürokraatia ja demokraatia seos avaldus ka selles, et kindlatel reeglitel põhinev asjaajamise kord vähendas ametnike omavoli, nende tegutsemise võimalusi oma suva kohaselt või sõltuvalt kodaniku pakutavast meeleheast. Kui ametnik kohtleb *formaalselt võrdselt* igaüht, tegutseb ta sügavalt demokraatlikult. Pealegi kui kõik reeglid, otsused ja määrused on kirjalikult vormistatud, on nad põhimõtteliselt kõigile ühtviisi kättesaadavad, igaüks *saab kontrollida*, kas tema küsimuses on toimitud seaduspäraselt. See loob olulise eelduse asjaajamise transparentsuseks ehk läbipaistvuseks, mida õigustatult peetakse demokraatliku riigiaparaadi üheks tähtsamaks tunnuseks.

Kõikide otsuste dokumenteerimine suurendab ka *ametnike vastutust* oma tegude eest. Ebaõnnestumiste ja möödalaskmiste puhul on sel juhul alati võimalik vajalikud paberid "üles tõsta" ja kindlaks teha, kes tegi ebaõige otsuse.

Demokraatlikkus eeldab ka ametniku isiklikku vabadust ja sõltumatust, tema sõltuvust mitte ülemuse heatahtlikkusest, vaid *ainult seadusest* ja kehtivatest ettekirjutustest. Bürokraatlikus organisatsioonis ei olegi tähtis see, kes on ülemus, kas ta on hea või halb inimene ja mis tuju tal juhtub olema. Tähtis on see, et üks on ülemuse, keegi teine aga alluva rollis. *Ülemuse roll* näeb ette korralduste andmist ja nende täitmise kontrolli, *alluva roll* aga korralduste täitmist ja aruandmist. Selles ei ole midagi isiklikku. Kui ülemus võtab kätte ja kukub kopsti surnult maha, siis ei muutu sellest alluva elus suurt midagi. Ülemuse rolli võtab üle keegi teine, täidetavad funktsioonid jäävad aga samaks. Bürokraatliku organisatsiooni suur pluss ongi selles, et organisatsioon säilitab oma funktsionaalsuse ka isikkoosseisu vahetumise korral.

Teisalt, kindlatest reeglitest ja täpsetest ettekirjutustest on juhtimise seisukohast palju kasu, sest väheneb vajadus *vahetu juhtimise* järele. Iga üksiku juhtumi puhul ei tule alluvaid ikka ja jälle isiklikult instrueerida, kuidas peab tegutsema. Selle jaoks ongi antud reeglid ja ettekirjutused. Ülemus sekkub ainult erakordsetel juhtudel, näiteks katastroofi või ennekuulmatu ja ettenägematu edu korral või juhul, kui päevakorda on tõusnud organisatsiooni enda rekonstrueerimine ja saneerimine. Tavalises olukorras aga annab korralikult reeglistatud organisatsioon tulemit mitte ainult vahetu juhtimise all.

Bürokraatliku organisatsiooni tugev külg on ka *koolituse ja ametinõuete otsene seos*. Kui ametikohale nimetatakse ainult ametialase kompetentsuse alusel, siis on õigė bürokraatia korral välistatud võimalus, et keegi saab näiteks ministeeriumi osakonnajuhatajaks ainult tänu sellele, et ta on "õiges", st parasjagu võimul olevas poliitilises parteis, kuulub peaministriga samasse üliõpilaskorporatsiooni või on. mõne kabinetiministri õetütre klassivend. Teiselt poolt on vaieldamatult ratsionaalne põhimõte, et tööle tullakse tööd tegema, mitte ametit õppima. Ametialane väljaõpe, paljude seaduste, määruste, ettekirjutuste tundmine on paratamatu, aga see *eelneb* ametisse nimetamisele, mitte *ei järgne* sellele. Sama kehtib ka ametialase edutamise puhul: keerukamate, suurema vastutusega ametiülesannetega toimetulemiseks vajalikud teadmised ja oskused omandatakse *enne*, mitte *pärast* kõrgemale ametikohale asumist.

Peale kõige muu on bürokraatlik organisatsioon oma liikmete jaoks mugav. Kui iga elujuhtumi kohta on olemas täpne ettekirjutus, siis ei nõuta ametnikult midagi muud, kui selle ettekirjutuse tundmist ja täitmist. Kas selle tulemusena läheb või maailm hukka, siis ametnik selle eest ei vastuta, tema täitis oma kohust ja järgis reeglit. Küll aga vastutab ta täies mahus, kui jätab mõne ettekirjutuse või reegli järgimata. Niikaua kui ametnik tegutseb *seaduse alusel*, ei ole tal oma tegude tagajärgede eest *moraalset vastutust*, sest ametnikuna ei tee ta moraalseid valikuid, ta ei pea valima hea ja kurja vahel. Need valikud on tema eest teinud seaduseandja, kes on kehtestanud ametniku tegevuse aluseks oleva normistiku.

Illustreerimiseks võib tuua lihtsa näite USA politseifilmidest. Nende filmide ühe tüüpsituatsiooni kohaselt peab politsei kinni kellegi mister X-i. Materjal tema kohta on koos, tegemist on politsei varasema tuttavaga, kelle kuriteoregister on üsna pikk. Kohtunik on teda varemgi kohtulaua ees näinud ja võib oletada, et näeb ka edaspidi. Varasemad karistused ei ole soovitud mõju avaldanud. Kõigile on selge, et kaaskodanike turvalisuse huvides tuleb kõnealune mister X isoleerida ja võimalikult pikaks ajaks. Ja mis toimub? Mister X jalutab minema vaba mehena, kuna menetluse käigus oli rikutud protseduurireegleid (kinnipidamisel ei loetud ette õigusi, läbiotsimiseks puudus order vms). Ja peale kõige muu on kohtunikul

õigus: ühiskondlik *otstarbekus* ei saa üles kaaluda kohtupidamise *seaduslikkust*. See ongi õige bürokraatia.[1]

Samas ei tohi unustada, et kirjeldatu on ühe organisatsioonitüübi *ideaalne mudel*. Tegelikkus võib ideaalile küll lõputult läheneda, seda siiski saavutamata. *Reaalsuses* algavad raskused lihtsast küsimusest: kas üldse on võimalik kõiki elujuhtumeid ette näha ja nende kohta ettekirjutusi kehtestada? Aga mis siis, kui olukord muutub ja kokku tuleb puutuda kaasustega, mille jaoks tegevusjuhend puudub? Bürokraatliku organisatsioonimudeli kriitikud väidavadki, et sel juhul hakkab organisatsioon "puksima" ja muutub tegevusvõimetuks. Kiiresti muutuvas keskkonnas osutub bürokraatia paindumatuks ja kohmakaks.

Kui igast sammust jääb kirjalik jälg, siis teeb see ametniku üsna ettevaatlikuks. Ta püüab otsustamist igaks juhuks vältida, sest kes ei otsusta, see ka ei vastuta. Lahendamiseks saadud paber saadetakse lõputule kooskõlastamisringile, et võimaliku läbikukkumise korral oleks viidata suurele hulgale kaasvastutajatele. Nii tekitavad ametnikud isekeskis üksteisele üha rohkem tööd, paberite hulk aina kasvab, kodanikku aga suunatakse ringiratast ühe "lauaülema" juurest teise juurde.

Samas muutuvad ka protseduurireeglid ise üha rafineeritumaks ja keerukamaks, nendes orienteeruja peab olema tõeline professionaal. Järjest vähemaks jääb võimalus, et kodanik teab, kuidas tal tuleks oma asja ajada, järjest suurem on kodaniku sõltuvus ametnikust, järjest võimatum on kõrvalseisjal bürokraatliku aparaadi tegevust kontrollida. Kui töö on keerukam, pikeneb ka ametnike väljaõppeks kuluv aeg. Ametnike koolitus läheb üha kallimaks.

Kui paberitöö maht kasvab, on vaja ka rohkem selle töö tegijaid. Aparaat ise hakkab kasvama. Juhtimisulatus ehk alluvate arv ühe ülemuse kohta ei saa olla lõputult suur, järelevalve nende tegevuse üle jääks liiga nõrgaks. Järelikult tuleb suurendada juhtimistasemete arvu, lisada püramiidile uusi korruseid. Siis on ülemusi rohkem ja alluvaid tuleb nina peale vähem. Püramiid kasvab kõrgusesse.

---

[1] Siia on sobilik tuua üks teine filmiparalleel – omal ajal miljoneid vaatajaid võitnud teleseriaal "Kohtumispaika ei tohi muuta" Vladimir Võssotskiga peaosas. Tema *macho*-kangelane, Moskva kriminaaljälituse banditismivastase võitluse osakonna ülem, deklareerib seal seoses asitõendite võltsimisega miilitsas: "Varas peab istuma vanglas. *Kuidas* ma ta sinna peidan, ei oma mingit tähtsust." Tegelikult omab küll, aga ainult õigusriigis.

Põhimõte jääb seejuures samaks: mida korrus ülespoole, seda rohkem on seal võimu ja seda vähem on seal asukaid. Kõikmõeldavate paberite liikumistee aina pikeneb.

Kui ametialased suhted on formaliseeritud ning omavahel suhtlevad mitte lihast ja luust inimesed, vaid ametipositsioonid ja -rollid, siis toob see aparaadi sees paratamatult kaasa ametnike omavahelise võõrandumise. Positsioon ja staatus hakkab mõjutama ka inimestevahelisi suhteid. Ja küsimus on siin mitte ainult inimsuhetes, vaid ka organisatsiooni funktsionaalses efektiivsuses. Kuna tegemist on püramiidilaadse struktuuriga, siis toimub infovahetus selles põhiliselt vertikaalselt. Näiteks kui üks osakond vajab teise käest oma tegevuse huvides mingit informatsiooni, siis pöördub ta mitte otse selle osakonna, vaid kõrgema juhtimistaseme poole, st kellegi ülemuse poole, kes kureerib mõlemat kõnealust osakonda. Kui taotlus loetakse õigustatuks, pöördub see kõrgem ülemus juba oma nimel alluva osakonna poole, nõuab sealt vajalikku infot ja saadab selle taotluse algatanud osakonnale. Püramiid töötab üle oma tipu. Et asi päris kindel oleks, on mõnes bürokraatlikus organisatsioonis osakondadevaheline suhtlemine ka füüsiliselt tõkestatud, iga töötaja pääseb oma magnetkaardiga ainult oma osakonda, eriti kaugele arenenud bürokraatliku kultuuri korral ainult oma tuppa.[2]

Bürokraatliku ideaali elluviimisega kaasneda võivaid väärastumisi on teisigi. Absolutiseerumise ja hüpertrofeerumise korral on igal ratsionaalsel põhimõttel kalduvus muutuda iseenda vastandiks,

[2] Selliseid lihtsaid nippe on veelgi. Üks võimalus on näiteks kabinetiuks, millel pole väljaspool ukselinki. Autoril oli juhus näha taolist 1999. aasta sügisel SLV haldusametis. Väidetavalt tagas see piiratud levikuga dokumentide töötlemiseks tarviliku töörahu. Peale infoleviku on tarvis kontrolli all hoida muidki asju. Nii on tähtis tööaja sisukas kasutamine. Ühendriikides pannakse ametnikud, olgu siis pangas või politseis, sel otstarbel mitmekümnekesi kokku suurde saali. Ülemusel on saali nurgas klaaskapp või -putka, kus tema ainus privileeg on ribakardin või žalusii, mida vajaduse korral saab kinni tõmmata. Igaüks on igaühe silma all – seega täielik sotsiaalne kontroll. Nendes oludes on võimatu töö ajal mitte töötada. Nagu näeme, on igal bürokraatial oma stiil ja omad väärtused. Ühel juhul on väärtuseks see, et *keegi ei näe, mida ma teen* (las arvavad, et ma teen midagi tähtsat ja erilist), teisel juhul see, et *igaüks näeb, et ma teen tööd* (olen tubli ja tahan elus edasi jõuda). Kui saali ei ole, aitab mõnele sellestki, kui kabinetiuks päev läbi ristseliti lahti hoida.

iga asja võib välja arendada *ad absurdum*. Osalt on väärarengute võimalus sellesse mudelisse sisse programmeeritud, osalt tulenevad kaasneda võivad ebasoovitavad nähud inimtegurist, ametnikust endast, kes ei pea mitte alati olema sama ratsionaalne kui mudeli aluseks olev põhimõte.

Max Weberi loodud bürokraatia ideaaltüüpi tuleb vaadata oma ajastu kontekstis. Organisatsiooni- ja juhtimisteooria ajaloos kuulub ta samasse plejaadi kui ***Frederick Winslow Taylor*** (1856–1915) ja ***Henri Fayol*** (1841–1925). Kolmekesi moodustavad nad nn klassikalise koolkonna. Kuigi kaks viimati nimetatut olid tippjuhid-praktikud, mitte sotsioloogid, ühendas neid kõiki sügav veendumus, et organisatsioon on efektiivne siis, kui kõik tema *struktuurid on korras*. Tollal, masinalise tootmise hiilgeajastul, oli see kindlasti õige. Ka administratsioon pidi igas suhtes toimima kui õlitatud masinavärk. Juhtimismõtte hilisemas ajaloos on võtmeküsimuseks peetud organisatsioonilise elu erinevaid külgi, mingil perioodil arvati, et efektiivsuse seisukohast on peamine mitte struktuur, vaid personali *rahulolu tööga*, seejärel tõusis esiplaanile organisatsiooni võime *paindlikult kohaneda* muutuva väliskeskkonnaga. Läks veel mingi aeg ning saabus äratundmine, et ei olegi sellist üht ja alati õiget retsepti, mis garanteeritult tagaks organisatsiooni edukuse. Praegu domineeriva postmodernismi jaoks on maailm üldse kui *kaos* ja organisatsioon näeb välja kui mingi *kollaaž* selle keskel (Hatch 1997:54–55).

Viimati öeldu ei tähenda, et iga kord, kui tuleb mõni uus seisukoht või kontseptsioon, kaotavad eelmised kohe oma tähenduse. Kui organisatsiooni allsüsteemidest (eesmärgid, struktuurid, tehnoloogia, inimesed) ei ole ükski ainutähtis, siis tähendab see, et tähtsad on nad kõik. Klassikalise koolkonna formuleeritud põhimõtetest on seetõttu suur osa praegu sama aktuaalsed kui sajandi algul. Kes vaidleks ka tänapäeval näiteks Henri Fayol' seisukohtade vastu, kes juba aastal 1916 väitis, et "juhtida tähendab ette näha ja planeerida, organiseerida, anda korraldusi, koordineerida ja kontrollida" (Cole 1993:3). Või et käsuliinide selguse mõttes saab igal alluval olla vaid üks ülemus, ja et kui majas on kord, siis on igal asjal oma koht ja iga asi on oma kohal, ning et see puudutab ka personali (õige mees õigel kohal). Arvatavasti mitte keegi. Sama lugu on ka Weberi loodud bürokraatia ideaaltüübiga. Rakendamisväärne selles leiab praktikas kasutamist veel tänagi.

KUSTUTATUD
Viimsi
04.12.2026
Raamatukogu
Viimsi Raamatukogu

1.2. Bürokraatia kui *kurb ja naljakas tõbi* ehk briti vaatenurk

Nagu öeldud, ei erista inglise keel terminoloogiliselt bürokraatiat kui organisatsioonitüüpi ja bürokratismi kui selle tüübiga kaasneda võivaid väärnähtusi. Ilmselt on see üks põhjusi, miks suur osa sellesisulisest ingliskeelsest kirjandusest käsitleb bürokraatiat kui *patoloogiat* organisatsioonide, eriti just suurte organisatsioonide arengus. Kliiniline lähenemine organisatsioonidele näikse juhtimisalase mõtte arengus üldse üha enam maad võtvat (Kets de Vries 1995; Farson 1997). Heaks tooniks on saanud käsitleda organisatsioonide haigestumist bürokraatiatõppe vaoshoitud inglise huumoriga ehk siis enam või vähem terava satiirilise pamfleti vormis. Nii on tekkinud *Parkinsoni seadus*, *Peteri printsiip*, *Murphy seadused*, nii raamatute kui teleseriaalidena meilgi tuntud "Jah, härra minister" (Lynn & Jay 1999a) ja "Jah, härra peaminister" (Lynn & Jay 1999b).

Peale keeleliste erinevuste on siin oluline veel üks asi. Nimelt on saksapärase lähenemisega võrreldes teistsugune üldine *kujutlus organisatsiooni põhiolemusest*. Saksapärasel juhul on see etteantud projekti järgi konstrueeritud *masinavärk*, mille kõik osad omavahel ideaalselt sobivad. Kõik osad on vajalikud ja kõik teevad vajalikku tööd. Kui mõni mutter või hammasratas ei pea pingele vastu ja puruneb, siis tuleb see kiiresti välja vahetada ning sõit läheb edasi. Masinate puhul mingist nakkusest, haigestumisest või ravist rääkida oleks pehmelt öeldes kohatu.

Briti vaatenurgast nähakse asja teisiti. Asutus, organisatsioon on kui *elav organism*. Ta sünnib, kasvab, küpseb ja saab ükskord vanaks. Tal on oma käitumine, kombed ja iseloom. Eluteel ähvardavad teda mitmesugused ohud. Ta on aldis väliskeskkonna mõjudele, igasugu haigusetekitajad kaasa arvatud. Kõige raskem, sageli letaalse ehk kurva lõpuga haigus ongi bürokraatiatõbi. Seda tõbe saab ära hoida, kui teha õigeaegset profülaktikat, ja seda saab ka ravida, kui on pandud õige diagnoos.

Kasutatav metafoor ehk kujund on erinev, mis näitab, et kogu käsitlus on teises paradigmas, teistes seostes, teistsuguse terminoloogia ja problemaatikaga. Käsitletav objekt on aga sama.

Milles siis nähakse kõnealuse tõve sümptoome? Üldlevinud arvamuse kohaselt on suured organisatsioonid vastuvõtlikud

agressiivsuse ja *retsessiivsuse* nakkusele. Agressiivne ehk imperialistlikku tüüpi asutus on üleni haaratud kasvust, laienemisest, oma mõjuvõimu suurendamisest. Retsessiivne organisatsioon, vastupidi, kannatab teatud alaväärsuskompleksi all. Ta kohkub tagasi uuenduste ees, ei söenda end maksma panna, püüab igati vältida vastutust ja lükata see teiste kaela. Konkreetne asutus võib kõikuda nende kahe äärmuse vahel, kuid kaldub lõpuks ikka kas siia- või sinnapoole. Kui organisatsioon muutub kas ülimalt agressiivseks või ülimalt retsessiivseks, on seda kindel märk, et bürokraatia võtab võimust. Tavaliselt on sel juhul tasakaalust väljas karjääriametnike ja poliitiliste ametnike ehk, teisiti öeldes, põhikoosseisus *olijate* ja valimiste järel *tulijate* omavaheline tasakaal. Nende kahe vastandliku tendentsi – järjepidevuse ja paindlikkuse balansseerimise teel on aga enamasti võimalik organisatsiooni tervislikku seisundit parandada.

Üheks tüüpilisemaks nähtuseks suurte organisatsioonide puhul peetakse *staatuse* muutumist *funktsioonidest* tähtsamaks. Ametnike väärtusskaalal on sel juhul esikohal nende õigused ja privileegid, mitte aga töö, mida nad teevad. Kuni see on vaadeldav teatava kompensatsioonimehhanismina, mis on tarvilik lojaalsete karjääriametnike raskes ja rõõmutus elus, või siis protestina teenistusalastes suhetes valitseva onupojapoliitika vastu, on kõik omal kohal. Kui aga mure oma staatuse, õiguste, soodustuste ja palgaastme pärast muutub valdavaks ning täidab ka otsesteks ametikohustusteks ettenähtud aja, tuleb seda pidada haiguslikuks nähtuseks. Taoline organisatsioon kaotab oma algse paindlikkuse ja muutub uuendustele vastuvõtmatuks.

Organisatsiooni elujõudu ja tugevat tervist näitavad sellised lihtsad voorused nagu ausus, töökus, õiglus, viisakus, säästlikkus, edumeelsus, tähelepanelikkus inimeste soovide ja vajaduste suhtes. Kus need jooned domineerivad, seal ollakse bürokraatiast vabad. Ja vastupidi, korruptsioon ja altkäemaksuvõtmine, onupojapoliitika, kohustuste hooletusse jätmine, raiskamine, venitamine, upsakus, hoolimatus kodanike murede suhtes on kõik organisatsiooni haigestumise tunnused. Sümptoome loetleda on lihtne, kuid suurele ja keeruka struktuuriga organisatsioonile diagnoosi panna nii lihtne enamasti ei ole.

Organisatsiooniliste haiguste profülaktikaks ja raviks on kõige olulisem demokraatia areng. Bürokraatiavastase hügieeni parim vorm on avalik kriitika. Mitte vähem oluline pole personalitöö ja

tegusate stiimulite leidmine, mis aitaksid riigitööle meelitada võimekaid inimesi ja lahti saada neist, kes seda ei ole. Töötulemuste mõõtmiseks ja hindamiseks on samuti loodud mitmeid meetodeid. Suund on paberitöö lihtsustamisele ja asjaajamise kiirendamisele. Järjest paremini teavitatakse kodanikke nende õigustest, ja enamasti tehakse seda lihtsas, igaühele arusaadavas vormis.

Seniöeldu kujutas endast kokkuvõtet eespool juba viidatud *Encyclopaedia Britannica* vastavasisulisest artiklist. Miks just see allikas on meie jaoks nii usaldusväärne, seletub asjaoluga, et tegemist on väga konservatiivse ja soliidse teatmeteosega, mis ei luba endale mingeid marginaalseid hinnanguid ning sisaldab ainult asjalikku ja tõsikindlat teavet. Kui bürokraatia on niisugune nagu *Britannica* ütleb, siis tähendab see, et ingliskeelse publiku silmis ta enamasti just niisugune ongi. *Britannica* mitte ainult ei peegelda valitsevat arvamust, vaid omalt poolt ka kinnistab, tugevdab ja levitab seda.

Kui mõeldagi niipidi, et ilukirjandus ja satiir on bürokraatia tunnetamise üks peamine tee, siis ei saa mööda minna sellistest nimedest kui ***Honore de Balzac*** ja ***Charles Dickens***. Aga kui jääda organisatsiooni- ja juhtimisteooria raamidesse, tuleb satiirilise bürokraatiakäsitluse alusepanijaks lugeda professor ***C. Northcote Parkinsoni*** (1910–1993), kes on läinud ajalukku omanimelise seadusega. (Vt tema kohta ka Crainer 1998:9–10.) Huvitaval kombel ilmus Parkinsoni põhiteos "Parkinsoni seadus ja teisi administratiivalaseid uurimusi" eestikeelses tõlkes juba kaks aastat pärast originaali ilmumist (Parkinson 1960; Parkinson 1965; Parkinson 1975). Seoses administratiivaparaadi kasvuga tegi Parkinson rea teraseid tähelepanekuid:

- töö võtab alati nii palju aega, kui tema teostamiseks on antud,
- ametnike arv ja töö hulk ei sõltu üldse teineteisest,
- kasuliku tegevuse vähesus ei tähenda ilmtingimata tegevusetust,
- teha oleva töö tähtsus ja keerukus kasvab võrdeliselt tööks kulutatava aja hulgaga,
- riigiteenistujate juurdekasv jääb ikka samaks, ükskõik kas tööd tuleb juurde või jääb vähemaks või kaob töö sootuks.

Miks see niimoodi on, seda põhjustavad kaks tegurit:

- ametnik püüab suurendada oma alluvate, mitte rivaalide arvu,
- ametnikud annavad üksteisele tööd juurde.

Parkinsoni antud kirjeldus on sedavõrd õpetlik ja värvikas, et see väärib tervikuna äratoomist (Parkinson 1960:6–7).

> "Esimese teguri toime selgitamiseks peame kujutlema riigiametnikku A, kes leiab, et ta on tööga üle koormatud. Pole oluline, kas tema ülekoormatus on tõeline või kujuteldav – me ei tohi unustada, et see tunne (või illusioon) võib A-l kergesti tuleneda tema enda energia kahanemisest, mis on vananemise normaalseid sümptoome. Selle tõelise või kujuteldava ülekoormatuse vastu on olemas kolm rohtu. Ametnik võib erru minna; ta võib paluda, et pooled tema kohustustest antaks üle kolleegile B; ta võib nõuda, et talle antaks kaks alluvat – C ja D. Ajaloos pole siiski registreeritud ainustki juhtu, kus A poleks valinud kolmandat võimalust. Erru minnes kaotaks ta õiguse pensionile. Kui ta jagaks oma kohustused B-ga, kes seisab teenistusredeli samal pulgal, siis tekiks tulevikus veel üks pretendent W koha peale, kui W viimaks ometi ametist lahkub. Seepärast eelistab A omada kaht madalama aukraadiga alluvat, C-d ja D-d. See annab talle kaalu juurde; ja kui ta oma töö C ja D vahel ära jaotab, siis on ta ainuke inimene, kes nende tegevuse mõttest aru saab. Siinkohal on oluline mõista, et C ja D on õigupoolest lahutamatud. C-d üksi oleks võimatu ametisse määrata. Miks? Sellepärast, et kui C üksi ametisse astuks, siis teeks ta ära poole A tööst ja saavutaks temaga peaaegu võrdse positsiooni – see võimalus langes ebakohasuse tõttu ära juba B puhul; olukord on aga veelgi komplitseeritum, kui C on ainuke pretendent A ametikohale. Seepärast peab alluvaid olema kaks või rohkem, siis hoiab igaüht neist vaos hirm, et teist võidakse edutada. Kui C hakkab omakorda kurtma, et ta on tööga üle koormatud (ja seda teeb ta kindlasti), siis hoolitseb A ühel nõul C-ga selle eest, et C-le määrataks kaks abilist. Kuid omavaheliste tülide ärahoidmiseks peab A hoolitsema ka selle eest, et D, kellel on samasugune positsioon, saaks samuti kaks abilist. Määratakse ametisse E, F, G ja H, ning seega on praktiliselt kindel, et A saab ametikõrgendust.
>
> Nüüd teevad seitse ametnikku sama tööd, millega enne tuli toime üksainus. Ja siis hakkab mõjuma tegur nr 2. Sest need seitse annavad üksteisele nii palju tööd juurde, et kõik on kibedasti ametis ja A koguni rohkem kui kunagi varem. Sissetulnud dokument käib nende kõikide käest kordamööda läbi. Ametnik E otsustab, et see kuulub F-i kompetentsi, F paneb vastuse mustandi C ette, C muudab seda äratundmatuseni, enne kui küsib D arvamust,

D aga palub G-d see asi käsile võtta. Kuid G kavatseb just puhkusele minna ning annab toimiku H-le, kes teeb ainsa hetkega ümber kõik, millele D oli juba alla kirjutanud, ja annab C kätte tagasi, siis kannab C parandused üle oma mustandisse ning paneb uue variandi A ette.

Mida teeb A? Ta võiks õigupoolest dokumendile lugematagi alla kirjutada, sest tal on palju muid muresid ... Ent A on kohusetundlik inimene. Ja kuigi kolleegid iseendale ja temale palju peamurdmist valmistavad – juba nende ametnike olemasolu fakt teeb seda – , ei ole ta säärane mees, kes oma kohuse täitmata jätaks. Ta loeb mustandi hoolikalt läbi, kriipsutab C ja H totrad juurdekirjutused maha ning annab dokumendile tagasi selle kuju, mida oli eelistanud esimene instants – võimekas, kui riiakas F. Ta teeb keelelise korrektuuri – noored ei tunne ju grammatikat! – ning viimaks valmib niisugune vastus, mille A oleks kirjutanud siis, kui ametnikke C-st kuni H-ni polekski maa peal olnud. Kui palju inimesi oli tarvis ja kui palju aega kulus sama töö ärategemiseks! Keegi ei istunud, käed rüpes. Kõik tegid, mida suutsid. Ja alles hilja õhtul lahkub A viimaks oma kantseleist ning läheb koju ... "

Majandusliku tõusu tingimustes, mil riigil on raha küll, võis süsteem niimoodi tõesti toimida. Meie kaasajal aga pannakse halduskulude kärpimisele üle ilma igal pool suurt rõhku. Ametnike arvulise kasvu pidurdumine on selle üks tulemusi. Küll aga on Parkinson väga täpselt tabanud ametnike mõtteviisi ja kogu seda administratiivset loogikat, millel nende töökorraldus sageli põhineb.

Parkinsoni mõttekäike tuleb võtta päris tõsiselt. Isegi kui tema sisukad järeldused personali valiku ja värbamise meetodite, samuti koosolekute pidamise ja neil oma tahte läbisurumise tehnika osas kõrvale jätta, on meil vähemasti üks Parkinsoni seisukoht, mida Eesti tegelikkus igati kinnitab. Jälgides Briti bürokraatia seaduspärasusi 1950ndatel aastatel, formuleeris Parkinson seose, millele 1990ndate aastate Eesti kogemus täiel määral vastab. Nimelt kirjutas ta, et "...plaanipärase välise täiuslikkuseni jõuavad ainult need asutused, mida ootab vältimatu krahh" (Parkinson 1960:27). Tallinnas on seda seisukohta kinnitamas vähemasti kolm monumenti: endise Tallinna Panga peahoone Toompuiesteel, endise Hoiupanga peahoone Rävala puiesteel ning endise EVEA Panga peahoone Pärnu maanteel. Kõigil kolmel juhul langes uue luksusliku peakorteri valmimine kokku organisatsiooni enda hävimisega. Nii et Parkin-

sonil on tuline õigus, kui ta kirjutab: "Ja see, mis viimaks valmis ehitati, osutus õigupoolest mausoleumiks." (Parkinson 1960:30)

Professor ***Laurence J. Peter*** ja näitekirjanik ***Raymond Hull*** on oma kahasse kirjutatud töös "Peteri printsiip" püüdnud lahti mõtestada bürokraatliku aparaadi üht teist olulist tahku, nimelt seost ametniku kompetentsuse ja tema ametiredelil edasiliikumise vahel (Peter & Hull 1972). Ka see teos jõudis eesti lugejani vaid paar aastat pärast algupärandi ilmumist. Rohkearvuliste näidetega erinevatelt elualadelt illustreerivad autorid oma põhilisi järeldusi:

- mis tahes hierarhias on igal töötajal tendents tõusta oma ebakompetentsuse tasandile,
- aja jooksul on igal ametikohal tendents minna töötaja kätte, kes on oma kohustuste täitmiseks ebakompetentne,
- töö teevad ära need töötajad, kes ei ole veel oma ebakompetentsuse tasandile jõudnud.

Mehhanism on siin väga lihtne: kui keegi saab oma tööga hästi hakkama, siis teda edutatakse. Kui keegi aga ei saa oma tööga hakkama, siis teda loomulikult ei edutata. Ehk teiste sõnadega: edukat ametnikku või mis tahes muud töötajat edutatakse ametiredelil järjest ülespoole nii kaua, kuni ta mingil tasemel enam oma tööga hakkama ei saa. Ja siis ta sellele kohale jääbki – enam ju ei edutata! Mõttekäik on paradoksaalne, kuid tähelepanek iseenesest asjakohane.

Ebakompetentsuse tasandile ehk *Peteri platoole* tõusnud juht töötab edasi, kuid tema tegevuse tulemuslikkus loomulikult langeb, see aga sunnib teda veelgi palavikulisemalt rabelema. Tulemuseks on maohaavad, migreen ja krooniline kõhukinnisus. Ebakompetentsus on õnnetus nii inimese enda kui tema organisatsiooni jaoks. Tõsi, mõned Peteri platoo asukad on roosad ja rõõmsad nagu ennegi. Nad on toimekad, ei kaota lootust järgmisele ametikõrgendusele ning tunnevad end seetõttu õnnelike ja tervetena. Nende saladuseks on substitutsioon ehk asendusvõte: "Selle asemel, et täita ülesandeid, mida ametikoht neilt tegelikult nõuab, võtavad nad enda peale mingisuguseid muid kohustusi, mida nad siis laitmatult täidavad." (Peter & Hull 1972:112). Suur osa raamatust ongi pühendatud retseptidele, kuidas seda viimast, fataalset edutamist vältida või siis kuidas sellega elada, kui tõepoolest on juhtunud korvamatu.

Arthur Bloch (1948) on lisaks *Murphy seaduse* sõnastamisele ("Kui miski saab untsu minna, siis ta läheb") kogunud erinevatelt elualadelt pärinevaid tabavaid ütlusi, tähelepanekuid, aforisme (Bloch 1982). Blochi loorberid ei ole andnud rahu ka epigoonidele (vt näiteks Vastulöök Murphyle 1983; Arunurm 1997).

Praeguseks on Blochi koostatud kogumikke juba mitu. Kõige täiuslikum eestikeelne väljaanne, "Murhy seaduste täielik kogu" (Bloch 1999), sisaldab lihtsalt naljakaid asju ("Midagi pole võimatu inimese jaoks, kes ei pea seda ise tegema"; "Kõigis inimtegevustes otsib töö üles ametiredeli madalaima astme"), aga kohtame ka meile juba tuttavat Parkinsoni seadust ja Peteri printsiipi. Olgu siinkohal toodud mõned näited, millel on organisatsiooni ja juhtimisega otsene seos.

> "Runamoki seadus
> On olemas nelja liiki inimesi: need, kes istuvad vaikselt ega tee midagi; need, kes räägivad, et peaks vaikselt istuma ja mitte midagi tegema; need, kes teevad midagi; ja need, kes räägivad, et peaks midagi tegema." (Bloch 1999:46)

"Jorutamise seadused

1. Jorutamine lühendab tööd ja paneb vastutuse selle lõpetamise pärast kellegi teise õlule (ülemuse õlule, kes määras tähtaja).
2. See vähendab ärevust, viies nõuded töö kvaliteedi kohta maksimaalsest pingutusest selleni, mida võib maksimaalselt loota, arvestades vähest aega.
3. Teie staatus tõuseb nii teiste kui ka teie enda silmis, kuna peetakse enesestmõistetavaks, et töö tähtsus õigustab sellega seotud stressi.
4. Tavaliselt on võimalik vältida vahelesegamist, kaasa arvatud muude ülesannete määramine, nii et ilmselt üle koormatud töötaja saab keskenduda oma ainsale ponnistusele.
5. Jorutamine välistab tüdimuse; kunagi ei ole tunnet, et pole midagi tähtsat teha.
6. See võib välistada ka töö, juhul kui vajadus möödub enne, kui tööd on võimalik ette võtta." (Bloch 1999:39)

"Laiendatud Epstein-Heisenbergi printsiip
Teaduse ja tehnika valdkonnas on ainult kahte kolmest eksisteerivast parameetrist võimalik määratleda üheaegselt. Need parameetrid on: ülesanne, aeg ja vahendid ($).

1. Kui keegi teab ülesannet ja selle täitmiseks ette nähtud aega, ei suuda ta oletada, palju see maksma võib minna.
2. Kui ajapiirid ja vahendid on rangelt määratud, ei ole võimalik teada, milline osa uurimisülesandest täidetakse.
3. Kui teile on antud rangelt defineeritud uurimiseesmärk ja kindel summa raha, mida peetakse vajalikuks töö täideviimiseks, ei suuda te ennustada, millal ja kas eesmärk saavutatakse.

Kui teil on õnne ja te suudate täpselt määratleda kõik kolm parameetrit, siis see, millega teil tegemist on, ei kuulu teaduse ja tehnika valdkonda. " (Bloch 1999:42)

"Tabel käepäraste kontorivabanduste kohta

1. Aga nii oleme me seda alati teinud.
2. Ma ei teadnud, et teil sellega kiire on.
3. Keegi ei käskinud mul peale hakata.
4. Ma ootan kinnitust.
5. Kust mina pidin teadma, et see on erinev?
6. See on tema, mitte minu ülesanne.
7. Oodake, kuni ülemus tuleb, ja küsige tema käest.
8. Me teeme väga harva vigu.
9. Ma ei arvanud, et see nii tähtis on.
10. Mul on nii kiire, et ma ei saa hetkel sellega tegelda.
11. Ma arvasin, et ma ütlesin teile.
12. Ega mind selle jaoks tööle võetud. " (Bloch 1999:157)

Oluline on silmas pidada, et kõik need rohkem või vähem humoorikad seisukohad ei lükka kuidagi ümber eelmise paragrahvi ideid ega ei ole isegi mõeldud nende kriitikaks. Pigem aitavad nad meil paremini aru saada bürokraatia ideaalmudeliga seoses eespool tehtud vihjest, et *bürokraadid ise* ei ole mitte alati sama ratsionaalsed kui bürokraatia ideaaltüübi aluseks olevad põhimõtted. Kui selge plaani järgi loodud struktuurid täita elavate inimestega, siis toovad nood teenistusse kaasa oma hoiakud, huvid ja väärtused, mingid oma eelistused ja isiklikud nõrkused. Normid, mille järgi nad toimivad, ei ole mitte alati samased teenistuses kehtivate normidega. Maailm, isegi bürokraatiamaailm mitte, ei ole teps mitte ideaalne.

Samuti ei maksa absolutiseerida pealkirjas rõhutatud *inglispärasust.* Viidatud autoritest on Arthur Bloch, Laurence J. Peter ja Raymond Hull hoopis ameeriklased, C. Northcote Parkinson aga

tegutses professorina palju aastaid mitte ainult Inglismaal, vaid ka Singapuri ja USA ülikoolides. Jutt on pigem ühest traditsioonilisest ja väga laialt levinud lähenemisviisist vaadeldaval teemale. Ameerika ise kui suhteliselt noor riik on Euroopaga võrreldes üldse ilma ajalooliste traditsioonide ehk eelarvamuste koormata. Nii tunnistab *The Encyclopedia Americana* (1995 *sub verbo* Bureaucracy) bürokraatiast rääkides, et hierarhia tagab koordineerimise ja koordineerimine loob omakorda eeldused efektiivsuseks.[3] Sellega on raske mitte nõustuda.

1.3. Bürokraatia kui *grupihuvid ja -võim* ehk venepärane lähenemine

Kui saksapärane arusaam bürokraatiast oli suhteliselt lihtsalt tuletatav Weberi kristallselgetest seisukohtadest, siis venepärase lähenemise mõistmiseks taolist klassikalist allikat ei ole. Enamgi veel, sel venepärasel lähenemisel endal on mitut päritolu ajaloolised juured, mis omavahel põimuvad ja uusi hübriidseid võrseid ajavad.

Tähtsamad neist on kaks. Kõigepealt Venemaa demokraatiavaene ajalooline minevik, kus sajandeid püsinud isevalitsuslik kord on tekitanud spetsiifilise poliitilise ja administratiivse kultuuri, ja teiseks pea kogu selle sajandi domineerinud marksistlik ideoloogia, mille üheks tunnusjooneks selle klassikutest alates on olnud nihilistlik, eitav suhtumine riigiaparaati, riiki üldse ja õiguskorda eriti. Need kaks faktorit on omavahel üllatavalt kenas kooskõlas andnud bürokraatia mõistele eelmistes paragrahvides kirjeldatust sootuks erineva, nimelt *poliitilise* tõlgenduse. Poliitilise mitte niivõrd erakondlikkuse ehk parteilisuse mõttes, vaid eeskätt selles mõttes, et võtmeküsimusteks bürokraatia mõistmisel on tõstetud *huvid ja võim*.

Kui Max Weber käsitles bürokraatiat erapooletult ja positivistlikult, siis ***Karl Marx*** (1818–1883) oli riikluse küsimustes nihilist. Tahtmata tunnistada, et riik kui niisugune on üldiselt sotsiaalselt vajalik, pidas Marx kogu oma kaasaegset riiki ja riigibürokraatiat

[3] Vt ka *International Encyclopedia of Sociology* (1995 *sub verbo* Bureaucracies).

absoluutseks paheks. Mida ta siis (ja tema järel kogu marksistlik traditsioon) bürokraatiale ette heitis?

Marksistlikus käsitluses on bürokraatia sotsiaalsete organisatsioonide spetsiifiline vorm, mille olemus seisneb selles, et:

- täidesaatva võimu keskused on eraldunud organisatsiooni liikmete enamuse tahtest ja otsustest,
- vorm domineerib organisatsiooni tegevuse sisu üle,
- organisatsiooni funktsioneerimise reeglid ja ülesanded allutatakse selle säilimise ja tugevnemise eesmärkidele.

Bürokraatia põhitunnuseks on Marxi järgi bürokraatide – *priviligeeritud* ja *rahvast irdunud* ametnike-administraatorite kasti olemasolu ja kasv.

Järeldusele, et bürokraatlikus organisatsioonis asenduvad selle tegevuse sisulised eesmärgid organisatsiooni enesesäilitamise ja -tugevdamise eesmärkidega, jõudis Marx, õppides tundma Preisi ja Prantsuse 19. sajandi bürokraatiat. Bürokraatia puhul kujuneb määravaks ladviku soov allutada organisatsiooni tegevus oma ülemvõimu säilitamise huvidele. Marxi arvates tulenevad just sellest taolised nähtused nagu formalism, hoolimatus, bürokraatlik omavoli. Sisuline ja vormiline vahetavad kohad: riiklikud ülesanded muutuvad kantseleilikeks ja kantseleilikud riiklikeks. Ranged reeglid ja jäigad ettekirjutused ei välista võimalust teha voluntaristlikke, meelevaldseid otsuseid.

Bürokraatia puhul asendub *ühiskondlik huvi* seega *ametnike erahuviga*, ametnikkond n-ö omastab riigi, võtab selle üle. Samas ei suuda bürokraatia lahendada ühiskonnaelu tegelikke probleeme, tal puudub riiklik mõtlemine. Bürokraatial on üldse väärastunud maailmataju, ta elab mingis omaette paberlikus maailmas. Mida kõrgemale bürokraatlikus hierarhias liikuda, seda enam kohtab seal eelarvamusi ja omavoli. Bürokraatiat iseloomustab korporatiivsus ja omakasupüüdlikkus, karjerism on muutunud elulaadiks. Seades alati esiplaanile vormilised küsimused ja protseduurid, pretendeerib bürokraatia samas kompetentsuse monopolile ühiskonnas. Bürokraatia on ühiskonnast võõrandunud parasiitlik organism, mis ei ole võimeline väljendama üldisi, ühiskondlikke huve.

Järeldused on suure üldistusjõuga, soovi korral võib ka tänapäeval leida siit ja sealt fakte, mis toodud hävitavat kriitikat kinnitavad. Kui aga oletada, et Marxi kriitika on õige ja ainuõige, et

bürokraatlik aparaat ongi niisugune ja *ainult niisugune*, siis oleme raske probleemi ees. Nimelt ei suuda me sel juhul ära seletada, kuidas ei ole maailma riikide bürokraatlik riigiaparaat seniajani "omaenese süütegude raskuse all" kokku kukkunud? Ministeeriumid, departemangud, riiklikud ametid ometigi töötavad, lahendavad vägagi komplitseeritud halldusküsimusi, ja vähe sellest – on kodanike silmis üldjuhul usaldusväärsed. Ja niimoodi üle ilma.

Pigem on asi siiski ideologiseeritud, ühekülgses lähenemises riigiaparaadile. Riigi väljasuremise järjekindla teoreetikuna ei saanud Marx kuidagi tunnistada, et riigiaparaadi tegevusel on ka oma ratsionaalne sisu. Kui bürokraatia on ratsionaalne, siis tuleb tunnistada, et ta on ühiskondlikult vajalik. Kui ta aga on vajalik, siis miks peab talle kuulutama väljasuremist, hävingut ja kadu? Tegelikkust tervikuna, nii selle plusse kui miinuseid vaagides oleks paratamatult jõutud loogilise tupikuni.

Nägemus, et riik on inimvaenulik ja ametnikud vereimejad, langes aga hästi kokku Venemaa asukate rikkaliku ajaloolise kogemusega. Vene klassikalisest kirjandusest võib tuua palju näiteid riigiametniku hingeelu kohta, kõige drastilisemalt on nende metsikuseni ulatuvat omavoli kujutanud ***Mihhail Saltõkov-Štšedrin*** (1826–1889) oma raamatus "Ühe linna ajalugu" (Saltõkov-Štšedrin 1980). Kõrge riigiametnikuna – Rjazani ja Tveri asekuberner ikkagi – teadis ta mõistagi, millest kirjutas. Aastasadu ongi Vene poliitilist ja administratiivset kultuuri iseloomustanud üldrahvalik sügav veendumus, et *tsaar on kaugel, aga bojaarid kurjad.* Tavakujutluses on seal kusagil kõrgel alati olnud "isake, meie heategija", kes lihtsalt ei tea, kui halvasti ametnikud tema rahvaga ümber käivad. Kas "isakese" ametinimetuseks oli *kogu Venemaa isevalitseja Jumala armust* tsaar Nikolai II või *ÜK(b)P Keskkomitee peasekretär* seltsimees Stalin, on tegelikult vaid ajalooline detail, mitte põhimõtte küsimus.

Briti juhtimiskonsultant ***Richard D. Lewis*** on eristanud mitmeid seoseid, mis tema arvates näitavad, "kuidas sajanditepikkune rõhumine küünilise valitsuse poolt kujundas venelaste edasised omadused – kõikehõlmava kahtlustamise, salatsemise, näilise passiivsuse, korruptsioonivalmiduse, seaduste mitteaustamise – , mis lisandusid traditsioonilisele vene pessimismile ja stoilisele kannatlikkusele ebaõnne korral" (Lewis 1997:248).

Lähtutakse sellest, et riigis on lubatud vaid üks ja ainuõige ideoloogia, ükskõik kas selle on kehtestanud riigikirik või valitsev poliitiline partei. Sellest tuleneb kõik ülejäänu:

- valitsus ei kannata vähimatki vasturääkimist, demokraatia puudub; tulemuseks on alamate poliitiline passiivsus,
- valitsuse poliitikat viivad ellu jõhkrad, priviligeeritud, korrumpeerunud ametnikud; korruptsioon muutub vahendiks, mille abil saavad lihtkodanikud süsteemi nõrgendada ja režiimi enda jaoks leevendada,
- seadused kaitsevad mitte kodanikke, vaid riiki, poliitilist süsteemi;[4] inimesed ei austa seetõttu seadusi, õigusteadvuse tase on madal,
- kodanikud on salateenistuste valvsa pilgu all; inimesed käituvad seetõttu avalikkuse ees salatsevalt, avameelitsevad vaid kitsamas koduses ringis,
- ametlik ajakirjandus toetab igati valitsust; inimesed ei usalda seetõttu uudiseid, küll aga usuvad kõiki kuulujutte.

Lewise töö on mõeldud käsiraamatuks inimestele, kes peavad tänapäeva Venemaaga suhtlema. Võimalike läbirääkimistega seoses juhib ta tähelepanu asjaoludele, mille peale Lääne inimene üldjuhul ise ei tule:

- venelased on pigem inim- kui tehingukesksed,
- nad vihkavad rangeid määrusi rohkem kui teie,
- nad umbusaldavad kõike, mida te tutvustate kui ametlikku juhist või määrust,
- nende ajalooline kogemus näitab, et turvalisust pakub standardkäitumine grupis,
- nende silmis määrab selle, mis õige, mis vale, enamuse arvamus, mitte seadus,

[4] Aastakümnetega ei ole siin midagi muutunud. See seisukoht sai järjekordselt tipptasemel kinnitust Venemaa ja Hiina 10. detsembri 1999. aasta ühisavalduses, kus selgesõnaliselt väidetakse, et inimõigusi ei tohi seada riigi suveräänsusest kõrgemale. See tähendab, et *riik ise* ongi peamine *riiklik huvi*, see on väärtus omaette, asi iseeneses. *Inimesed kuuluvad riigile*, mitte riik inimestele. Pealegi on Aasias inimene odav, ei maksa teine õieti midagi.

- oma kodumaal saavutavad nad selle, mida tahavad, tänu isiklike suhete keerulisele võrgustikule, teene eest tasutakse teenega,
- nad ei loodagi ametnikelt abi saada.

Ajalooliselt on vene bürokraatia asiaatlik, kuid mitte selle klassikaliselt puhtal kujul nagu Vana-Hiinas, vaid pigem teatav eklektiline segu. Kuni 18. sajandini domineerisid selles Bütsantsi ja tatari-mongoli administratiivkultuuri jooned. Viimased omakorda esindasid vulgariseeritud varianti Hiina bürokraatiast. Nii et riigibürokraatia Hiina mudel jõudis Venemaale Kuldhordi vahendusel, nii nagu ka näiteks armastus sinise värvi vastu. Peeter I reformid lisasid sinna veel tolle aja Euroopa absolutistliku valitsemiskorralduse elemente (Оболенский 1996:174–182).

Hiina bürokraatiat peetakse õigustatult üheks rafineeritumaks ajaloos. Kuigi tal on teatud ühisjooni Weberi mudeliga (astmeline hierarhia, ametnikueksamite süsteem), on ka vähemalt üks põhimõtteline erinevus – tegemist on nimelt *isiku- ja võimukeskse*, mitte *seadusekeskse* bürokraatiaga. Organisatsioonikultuuri tuntumaid uurijaid tänapäeval, hollandlane ***Geert Hofstede*** märgib, et "Hiina administratsiooni põhiprintsiibi kohaselt valitseb inimene, vastupidi Rooma riigi põhimõttele, mille kohaselt valitseb seadus" (Hofstede 1991:135). Ka Vana-Hiina kohtupidamine lähtus mitte seaduse paragrahvist, vaid Konfutsiuse sõnastatud üldistest filosoofilistest põhimõtetest.

Kui rohkearvuline ametnike armee valitses provintse, siis imperaator valitses omakorda ametnikke. Eriliselt hoolitses keiser selle eest, et ametnikkond tal üle pea ei kasvaks, ei tunnetaks end ühtse jõuna ega hakkaks oma poliitikat ajama. Ametnikkonna enesetunnetuse ja -teadvuse kujunemist pidid aitama vältida hästi läbimõeldud bürokraatia killustamise ehk *atomiseerimise* mehhanismid:

- ametnikel puudus kitsam spetsialiseerumine, nad olid kõik laia profiiliga generalistid; sellest tulenevalt oli neid lihtne valitseja äranägemisel vastastikku ümber paigutada,
- kandidaate riigiametniku kohale oli alati rohkem kui ametikohti; ka see tegi ametnikega manipuleerimise lihtsamaks,
- ametialase edasiliikumise võimalused olid piiratud; sellega seoses kaotas ametnike jaoks mõtte isiklike sidemete loomine *ülalpool*, mis teistes bürokraatlikes süsteemides aitab karjäärile tavaliselt oluliselt kaasa,

- kõik ametnikud olid keisrist isiklikus sõltuvuses,
- ranged abinõud kehtisid ametnike teenistusväliste suhete vastu (keelatud oli ametnike omavaheline sõbrustamine, ühest suguvõsast ametnikud ei tohtinud teenida ühes ja samas provintsis, keelatud oli abielluda kohalike neidudega jne),
- ametnikud olid finantssõltuvuses mitte oma tagasihoidlikust ametipalgast, mis ei katnud kaugeltki kõiki kõrge ametipositsiooniga seotud kulusid, vaid eeskätt isiklikust oskusest keisri alamatelt tulusid välja pressida; ametnikud muutusid seetõttu kergesti haavatavateks, igale neist võis keiser iga hetk midagi inkrimineerida – ja seejuures põhjusega,
- ametnikel ei olnud isiklikke ega kollektiivseid garantiisid meelevaldse teenistusest vabastamise, madalamale ametikohale üleviimise, teise provintsi ümberpaigutamise vastu,
- eriti tugev oli kontroll valitseja jaoks potentsiaalselt kõige ohtlikuma ametnike grupi – kõrgemate ja vanemametnike üle; selleks kasutati nii salateenistuste abi kui ka imperaatori isiklikke sidemeid ametnike madalamate kategooriatega, sama eesmärki täitis kõigi ametnike ametisse nimetamine isiklikult keisri poolt, samuti valitsusjuhi kui kõrgeima tippametniku ametikoha puudumine administratsioonis – ka seda rolli täitis keiser isiklikult.

Kõige selle tõttu jäi kohapeal, oma provintsis vägagi võimukas ametnik keisri suhtes lihtsalt lakeiks. Mõningaid analooge nendele mehhanismidele võib kohata ka hilisemate aegade isevalitsejate praktikas. Kui Stalin valmistus revolutsiooniliseks sõjakäiguks Euroopasse, tegi ta alates 1920ndate aastate lõpust ära suure töö. Et see suur sõjakäik muutus Suureks Isamaasõjaks, polnud mitte Stalini viga, Hitler lihtsalt jõudis oma preventiivse löögiga kaks nädalat ette. Plaaniliste ettevalmistuste hulka kuulus mitte ainult sõjatööstuse arendamine, miljonite langevarjurite ja lendurite ettevalmistamine, naiste ja laste mobiliseerimine rasketööstusesse, kaevandustesse ja traktorirooli taha, vaid ka sihikindel *riigibürokraatia allutamine oma isiklikule tahtele* (Суворов 1998).[5] Mitu korda tuli välja vahetada partei, riigi, armee, laevastiku, julgeolekuorganite juhtiv koosseis, enne kui järelejäänutele jõudis kohale sõnum, et

[5] Viktor Suvorovi põhiteoseks peetav triloogia *Jäälõhkuja*, *M-päev* ja *Viimane vabariik* on kirjastuse Olion väljaandel ilmunud ka eesti keeles. Siin viidatud *Puhastus* (*Очищение*) on selle triloogia järg.

"isake" ei mõista nalja. Muide, oma viimastes päevikutes 1945. aasta kevadel kahetses Goebbels korduvalt, et Saksamaal jäi see töö tegemata, ta pidas seda sõjalise lüüasaamise üheks põhjuseks.

Stalin oli marksist, ta lähtus Marxi õpetusest ja tegi kõik mitte ainult maailmarevolutsiooni võiduks, vaid ka selleks, et bürokraatia *ei omastaks* riiki, *ei võtaks* seda üle ega *ei hakkaks* mingit oma joont ajama. See oli ju olnud Marxi meelest suurim oht (vt eespool lk 27). Kui selle eesmärgi nimel tuli bürokraatlikul ladvikul pea maha võtta, siis Stalin ei kõhelnud. Tulemus oli igati eesmärgipärane – mingeid oma mõtteid või plaane haududa ei tulnud pärast seda ühelegi riigiametnikul enam meeldegi. Kuid saavutatud kuulekus ei olnud mitte *kuulekus seadustele*, vaid *kuulekus valitsejale*, just samal viisil kui Vana-Hiinas. Venepärane arusaam bürokraatiast ongi *paternalistlik*, rajatud "isakese" hirmule ja armule. Bürokraadi ametivõim selles kultuuris ei tulene mitte sellest, et ta järgib seadust ja sunnib ka teisi seda tegema, vaid see *võim on ametnikule ülaltpoolt antud* ning võidakse ka ära võtta.

Stalinism oli selles mõttes täielikus unisoonis kogu varasema Vene traditsiooniga. Kui eespool eritles Geert Hofstede Vana-Hiina ja Vana-Rooma õiguskultuuri, siis Vene traditsiooni on Vana-Rooma õigusliku mõtlemisega võrrelnud Tartu Ülikooli professor ***Juri Lotman*** (1922–1993). Venepärase arusaama kohaselt on *teenistus lepingu alusel* halb teenistus. Lotman viitab Peeter I sõnadele. Viimane kirjutas: "See on nagu teener, kes isandat uppumas nähes ei taha teda päästa, vaid selle asemel uurib järele, kas on ikka kirjas tema lepingus, et isand tuleb veest välja tõmmata." (Lotman 1999:244) Mitte teenistuslepingut ei ole vaja, vaid vaja on tunnistada valitseja jumalikku loomust ning sellele vastavalt teda ka teenida. "Venemaal tugines keskvõim palju otsesemalt religioossete suhete mudelile kui Läänes. *Domostrois* loodud isomorfne mudel – Jumal maailmakõiksuses, tsaar riigis, isa perekonnas – peegeldas inimese tingimusteta eneseloovutuse kolme astet, teised tasandid matkisid religioosset suhetesüsteemi. Neis oludes tekkinud *valitseja teenimise* mõistelt oodati pooltevaheliste tingimuste puudumist: ühelt poolelt eeldati tingimusteta ja täielikku andumist, teiselt armulikkust. *Teenistuse* mõiste põlvnes geneetiliselt vürsti pärusmõisa võimuaparaadi mittevabade liikmete psühholoogiast. Mida suurema tähtsuse omandas see isiklikult vürstist sõltuv bürokraatia, muutudes riigibürokraatiaks, ja samuti vürsti palgasõjavägi – *voinnikud*, sedamööda sai ka vürstiõukonna psühholoogiast teenistusrahva riiklik psühholoogia. Valitsejale kanti üle religioossed tunded, teenistus (*служба*) muutus teenimiseks (*служение*). " (Lotman 1999:245)

Siit edasi jõuamegi nõukogude bürokraatia juurde. Selle kõige iseloomulikumaks jooneks on ehk see, et ametlikult ei olnud seda üldse olemas. Riigi- ja valitsusasutused muidugi olid ja inimesed neis mõistagi töötasid. Need olid teenistujad ja spetsialistid, nagu neid nimetati. Kuid nad ei olnud *avalikus teenistuses*. Vastav seadusandlus – riigiteenistuse seadus ja munitsipaalteenistuse seadus – pärineb Venemaal hoopis hilisemast, nõukogudejärgsest ajast.[6] (Nõukogude-eelse Venemaa riigiteenistusest on kirjutanud Monika Mikiver (1995:8–10).)[7] See on asja üks külg.

Asja teine külg on ideelis-poliitiline. Riigis, kus marksistlik ideoloogia oli tõstetud riigiusu staatusesse, ei saanud lihtsalt olla midagi nii jubedat, Marxi antud bürokraatia määratlusele vastavat. Bürokraatia kui eriline sotsiaalprofessionaalne grupp sai eksisteerida ainult "tulevikuta ühiskonna džunglites", nagu ametlik propaganda tavatses lääneriike tollal nimetada. Nõukogude Liidus oldi siiski valmis möönma, et esineb nn *bürokratismi ilminguid*, kuid neidki tuli ette ainult kõige madalamal haldustasandil, ennekõike elamumajanduses, ja sealgi üksikjuhtudel.

Asjaolust, et tegelikkuses oli olemas nii riigi- kui parteiaparaat, ja et sel aparaadil oli üsna mitmeid klassikalise bürokraatia jooni, saadi üle lihtsalt deklareerides, et *see ei ole bürokraatia*. Nii kirjutas

---

[6] Федеральный закон Об основах государственной службы Российской Федерации от 5 июля 1995 года; Федеральный закон Об основах муниципальной службы в Российской Федерации от 17 декабря 1997 года.

[7] Nõukogude-eelne Venemaa oli ikka õigusriik, ka riigiteenistus oli Vene impeeriumis seadusega reguleeritud. Iseasi on see, et Vene kodanlise teenistuse seadus oli oma sisult ametniku suhtes seadustatud omavoli. Selle kohaselt võis ülemus ametniku vallandada ilma põhjusi märkimata, kui ametnik ei suutnud *ülemuse arvates* täita oma kohustusi, ei olnud *mingil põhjusel* usaldusväärne või oli toime pannud vääritu teo, mida ülemusel oli *võimatu faktidega tõendada*. Otsus oli lõplik, ei kuulunud edasikaebamisele ega järelevalve korras läbivaatamisele. Küsimuseks jääb, kas siis, kui seadust, kas või sellist halba seadust, üldse ei ole, on ametnik omavoli eest rohkem või vähem kaitstud.

Suur Nõukogude Entsüklopeedia 1971. aastal: "Seoses sotsiaalmajandusliku arengu objektiivse kulgemisega 20. sajandil töötatakse välja sotsiaalsete organisatsioonide üldised tegevusprintsiibid, mille hulka kuuluvad täpne juhtimisstruktuur, ametikohtade hierarhia, funktsioonide range jaotus, erineva taseme juhtide informeerimise reeglid, distsipliin. Need põhimõtted on vajalikud organisatsiooni tegevuseks ega kujuta veel iseenesest bürokraatiat. Bürokraatia on võimuaparaadi sõltumatus täitjatest, organisatsiooni osade initsiatiivi allasurumine." (БСЭ 1971 *sub verbo* Бюрократия) Weber ise oleks loetletud tunnuseid (tööjaotus, hierarhia, käsuliinid, ettekirjutused) arvatavasti pidanud otse oma mudelist laenatuiks.

Alles 1980ndate aastate teisel poolel, Gorbatšovi *perestroika* ajal ja veidi enne Nõukogude Liidu lagunemist, hakkas pikapeale selguma, et ka selles teises mõttes ("võimuaparaadi sõltumatus täitjatest") oli bürokraatia selles riigis täiesti olemas. Siis nimelt avanes võimalus sellest esmakordselt avalikult kirjutada. Üks tolle aja ja ka järgnevate aastate juhtivaid vene sotsiolooge ***Igor Bestužev-Lada*** on üles lugenud aastakümneid riigis valitsenud personalipoliitika põhimõtted (Самый худший внутренный враг 1987). Juhtivale tööle *edutamise mehhanisme* on 1980ndatel aastatel uuritud ka Eestis, tolle aja võimaluste piires muidugi (Roots & Vöörman 1987:101–103).[8]

[8] Kui poliitilised tegurid kõrvale jätta, siis ilmnes, et naiste jaoks oli tõenäosus tõusta spetsialistide-alluvate seast keskastmejuhtide hulka 2,5 korda väiksem kui meestel, noortel spetsialistidel (alla 30-a) – 1,7 korda väiksem kui nende vanematel kolleegi-del. Kõrgkooli diplomi puudumine aga polnud esimese edutamise puhul mingiks takistuseks. Ülemínekul järgmisele, tippjuhi tasemele olid "filtrid" mõnevõrra teistsugused. Neil, kellel ainult keskharidus, oli see tõus 2 korda raskem kui diplomeeritud juhtidel. Noortel oli karjäär jätkuvalt raskendatud, tippjuhiks saamine oli staažikamatel juhtidel 2 korda tõenäolisem. Et vanus filtreeris nii esimese edutamise kui tipptasemele tõusu puhul, siis alla 30. eluaasta võis tippjuhiks tõusta vaid üks 130st spetsialistist. Kui aga naisterahvas oli kord juhtivale tööle saanud, siis päris tippu jõudmise šansid olid tal samad, mis meestel, siin enam sooline kuuluvus takistuseks ei olnud. Tippjuhi puhul tuli mängu ka rahvuslik päritolu, kuid huvitaval kombel mitte eestlaste kahjuks, vaid kasuks: eesti rahvusest keskastmejuhi puhul oli tippjuhiks saamise tõenäosus 1/13, mitteeestlastel 1/19. Üldse kippus eestlaste osakaal ametiastmeid pidi kasvama: tööliste seas oli see 56%, kõrgharidusega spetsialistide seas 67%, tippjuhtide seas 76%.

Bestužev-Lada kirja pandud personalipoliitika põhimõtted:

- edutamismehhanism oli varjatud, laiemale avalikkusele tundmatu, konkreetseid edutamisotsuseid tegi kitsas ring isikuid ainult nendele teadaolevate kriteeriumide alusel, otsuseid ametlikult ei põhjendatud,
- juhtimisotsuste vastuvõtmise mehhanism oli varjatud, ei olnud teada, kes tegi mingi konkreetse otsuse, kes vastutab selle tagajärgede eest; ka väga kaalukate otsuste puhul ei toimunud eelnevat võimalike tulemuste ja tagajärgede läbiarutamist,
- alates teatud juhtimistasemest oli tippjuhtidele nende positsioon ja staatus tagatud, liikuda sai vaid kolmes suunas: (a) reeglina üles, veel kõrgemale ametikohale; kui juhtus midagi kompromiteerivat, siis (b) kuhugi kõrvale, aga kindlasti samal või väga lähedasel juhtimistasandil; eriti raske juhtumi korral (c) "suunati õppima"; karjääriredelil allapoole liikuda oli väga raske, kui mitte võimatu,
- tippjuht oli sõltumatu tema poolt juhitavast töökollektiivist, vastutus alluvate ees puudus või oli ainult formaalne; tippjuht sõltus ainult neist, kes olid ta kohale määranud, ja oli aruandekohustuslik ainult nende ees.

Nagu öeldud, kehtisid need reeglid *alates teatud juhtimistasemest* ehk nn administratiivse eliidi kohta. Seda eliiti on sovetoloogilistes uurimustes märgitud ka terminiga *nomenklatuur* (Восленский 1991). Ja loomulikult oli eliit oma alluvatest sõltumatu – mis eliit see muidu oleks olnud?[9]

Bestužev-Lada soovitab ka mõningaid üldisi abinõusid, mis võiksid olukorda parandada:

- avalikustada otsuste vastuvõtmise protsess,
- uuendada juhtide kaadrit, seada sisse juhtide rotatsioon, nimetada nad ametisse tähtajaliselt,
- muuta juhid avalikkuse ees aruandekohustuslikeks, tugevdada nende personaalset vastutust,
- koondada administratiivaparaati, vähendada seda arvuliselt,

[9] See suhe on püsiv: vene satiiriku *Mihhail Zadornovi* seletuse kohaselt märgib tänapäeva Venemaal riikliku tähtpäeva – sõltumatuse päeva tähistamine seda, et pärast seda, kui president oli sel päeval ära valitud, ei sõltunud valijatest enam midagi.

- reglementeerida suhted juhtide ja juhitavate vahel, piirata tippjuhtide madalamate juhtimistasemete tegevusse sekkumise õigust teatud kindlate juhtumitega (erakordne ja jäljendamist vääriv edu, avariiolukord, konfliktsituatsioon, reorganiseerimine).

Üldiseks nimetajaks nende abinõude puhul on *transparentsus* ja *kord*: administratiivtegevus tuleb muuta läbipaistvaks, selleks aga on vaja sisse seada reeglid ja protseduurid. Sellega tugevneb haldustegevuse õiguslik alus, väheneb tava- ja suvaõiguse tähtsus. Siis väheneb ka juhtide isiklik sõltuvus veel kõrgematest juhtidest: rotatsiooni korral vahetavad nad ametikohta kindla graafiku alusel, mitte valitseja suva järgi; avalikkus ja aruandekohustus allapoole vähendab samuti senist ainult ühesuunalist, ülespoole sõltuvust. Ka ametikoha omastamist juhi poolt saab vältida kindla korra ja reeglite abil, mitte valitseja suva alusel. See ongi rotatsiooni mõte. Otsest üleskutset liikuda klassikalise bürokraatia suunas sisaldab viimane punkt, kus pannakse ette reglementeerida suhted juhtimistasemete vahel, seada sisse *normid ja reeglid.* Sellise Euraasia suurriigi kui Venemaa jaoks oleks see sisuliselt tähendanud liikumist *asiaatliku* administratiivkultuuri pinnalt *Mandri-Euroopa* administratiivkultuuri poole. Mõte on murranguline, eriti kui arvestada, et kultuurilise dominandi tähenduses pole Venemaa mitte Euraasia, vaid pigem Asiopa (eespool viidatud Mihhail Zadornovi määratlus).

Siin tuleb silmas pidada ka seda, et kui Weberi mudelis on üheks bürokraatia tunnusjooneks kõigi otsuste, plaanide, samuti reeglite ja ettekirjutuste fikseerimine *kirjalikult*, siis Venemaal kultiveeriti aastakümneid täiesti teadlikult risti vastupidist juhtimisstiili. Ilmeka näitena võib tuua seltsimees Stalini pöördumise oma võitluskaaslaste poole ÜK(b)P XVI kongressil: "Mitu korda ma olen teile rääkinud: tehke, mis tahate, aga ärge jätke sellest dokumente, ärge jätke jälgi! " (Суворов 1997:381) Kui jälgi ei ole, ei saa tõendada ka tegusid. Siis ei ole karta ka vastutust ja on täielikult vaba voli milleks tahes.

Kuigi ka Bestužev-Lada manipuleerib bürokraatia ja bürokratismi mõistega, tuleb tema käsitlusest kokkuvõttes välja huvitav paradoks: *bürokratismi* oli Venemaal nii palju, et sellega pidi lausa võitlema, kuid *bürokraatiat* ei olnud üldse, mistõttu klassikalist, reeglistatud bürokraatiat pidi hakkama alles üles ehitama. Meie seisukohalt oli põhiküsimus siiski *bürokraatia kahes mudelis.*

Mõtlemise paradigmadel on oma järjepidevus, mistõttu politiseeritud lähenemine bürokraatiaga seotud temaatikale ning mõistete *bürokratism* ja *bürokraatia* selge eristamine jätkub ka tänapäeva Vene sotsioloogias. 1995. aastal andis Venemaa Teaduste Akadeemia Sotsiaal-poliitiliste Uuringute Instituut välja Sotsioloogia entsüklopeedilise sõnastiku. Selles on *bürokraatia* ja *bürokratism* toodud eraldi artiklitena. Mõistele *bürokratism* antakse selles kolm tähendust (Энциклопедический социологический словарь 1995 *sub verbo* Бюрократизм):

1) reaalsete võimuhoobade, organisatsiooniliste ja täidesaatvate volituste omakasupüüdlik kontsentreerimine sotsiaalsete institutsioonide ja organisatsioonide administratiivaparaadi kätte, mis toimub demokraatliku kontrolli alaarengu või autoritaarse allakäigu tingimustes;
2) aparaadi valitsemise ja juhtimise bürokraatlik süsteem, milles aparaadi instrumentaalsed, täidesaatvad funktsioonid transformeeruvad faktiliselt eesmärgilisteks; ühiskonna üle valitsemisele pretendeeriv monopoliseeritud jaotus-, arvestus- ja teisi funktsioone, samuti liidripositsioone ja vastuvõetud otsuseid toetavat ideoloogilise mõjutamise funktsiooni teostav sotsiaalselt vastutustundetu süsteem. See hierarhiliselt allutatud lülide struktuur, milles võim, otsustusvabadus, sotsiaal-nomenklatuurne staatus, sissetulekute tase ja privileegid jaotuvad mitte võrdselt, vaid koonduvad tipu ümber, on orienteeritud kõrgemalseisva autoriteedi suuniste demonstratiiv-formaalsele täitmisele (või täitmise imiteerimisele). Bürokraatliku süsteemi tooniandvaks jooneks on enesesäilitamine;
3) juhtimisstiil, mida iseloomustab omakasupüüdlik formalism, mis avaldub kehtestatud normide rituaalses järgimises, sõltumata asja sisust, nende normide suuremal või vähemal määral suvalises tõlgendamises ja rakendamises, asjaajamisega venitamises ja otsuste vastuvõtmise vältimises kõikidel juhtudel, mis seostuvad vastutusega, ja lõpuks, ametialase aktiivsuse suunamises oma positsioonide, oma staatuse säilitamisele, asja huvide allutamises karjääri huvidele.

Erinevalt varasematest käsitlustest pole siin öeldud, kus riigis see nähtus aset leiab. Määratlused aga on sedavõrd spetsiifilised, et ilmselgelt peetakse silmas mitte lääneriike, vaid Nõukogude Liidu ja nõukogudejärgse Venemaa tegelikkust (demokraatliku kontrolli ala-

areng või autoritaarne degradeerumine, jaotus- ja kontrollifunktsiooni keskne tähtsus, avalik tegevus on demonstratiiv-formaalne, tegevuse kõrval toimub ka tegevuse imiteerimine, juhtidel on "nomenklatuurne seisund" jne).

Iseloomulik on see, et vene käsitlus bürokraatiast on ajaloolisest kogemusest ja traditsioonist tulenevalt nii kommunistlikus kui postkommunistlikus versioonis alati rõhutatult poliitiline, selles on alati kesksel kohal *huvid, võim ja poliitika*.

Silma torkab ka normide, *seaduste vastandamine asja sisule* ("kehtestatud normide rituaalne järgimine sõltumata asja sisust"). Seegi väide esineb läbivalt nii tõsikommunistlikes, perestroika-aegsetes kui postkommunistlikes käsitlustes. Taustal kumab siin eespool juba mainitud Vana-Hiina ja Vana-Rooma traditsiooni põhimõtteline erinevus: kas valitseb inimene või valitseb seadus. Venepärane käsitlus ongi selles mõttes *dualistlik* – (ülemuste) omavoli on halb küll, aga seadusest kinni pidada (ise) ka nagu ei tahaks.

Sisuliselt tähendab nimetatud etteheide bürokratismi aadressil seda, et ettekirjutuste, reeglite, kehtiva korra järgimine on midagi negatiivset, midagi niisugust, millega peab võitlema juba *per definitionem*. See võib muidugi olla üleskutse paindlikkusele, innovaatilisele, loovale lähenemisele, kuid sama hästi võib siit välja lugeda ka üleskutset seaduslikkuse, reeglite, õigusriigi põhimõtete järgimise vastu.

Mõelgem hetkeks, millised on siin alternatiivid? Kui meil ei ole või me ei järgi reegleid ja ettekirjutusi, mille alusel tegutseda, siis peab keegi meile lahendusi dikteerima, olgu selleks rahvakoosòlek ehk Novgorodi veetše (vt eespool lk 29: "nende silmis määrab selle, mis õige, mis vale, enamuse arvamus, mitte seadus"), mõni kõrgemalseisev ülemus või meie isiklik äranägemine. Viimane on eriti hea nõuandja, ajaloo vältel on nn revolutsiooniline vaist korduvalt aidanud igat masti kontrate ja rahvavaenlaste äratundmisel ja elimineerimisel. "Asja huvid" õigustavad ju alati kõike.

Kui *võitlust bürokratismi vastu* tõlgendada võitlusena õigusnormide, ettekirjutuste ja reeglite vastu, siis viib taoline võitlus mitte õigusriigi poole, vaid täpselt vastassuunas. Otsused, mida tehakse *asja huvides*, mitte aga lähtudes kehtivatest normidest, saavad olla vaid poliitilised otsused. Nii võideldigi *bürokratismi ilmingutega* aastakümneid, kuid taolisel kujul see võitlus ainult tugevdas

poliitiliste (subjektivistlike, voluntaristlike, suvaliste) otsuste prioriteeti ning seeläbi kogu ühiskonnaelu politiseeritust. Sisuliselt legitimeeris poliitiline ladvik seeläbi oma volitusi kõikmõeldavateks meelevaldseteks, mitte millegagi piiratud otsustusteks.

Teiselt poolt oli kogu sel võitlusel, kas tegelikul või näilisel, tugev populistlik maik. Ametnike omavoli all kannatavate kodanike silmis oli kriitika bürokratismi aadressil igati asjakohane ja kindlasti populaarne. Kui "isake" (Lenin, Stalin, Gorbatšov) vahetevahel avalikult hurjutas ja teinekord ka nuhtles oma ülekäte läinud ametnikke, võttis rahvas seda rõõmuga vastu. Süsteem sellest ei muutunud, rahvas sai auru välja lasta, ja valitsevale ladvikule polnud see ohtlik. Tõeliselt hea poliitika, mis aitas konserveerida kehtivat korda.

Kui vaadata samas artiklit *bürokraatia*, siis kordab see paljuski juba öeldut. Siin on bürokraatia "üks võimufunktsioonide teostamise vorm järjest keerukamaks muutuvas ühiskonnas, integratsiooni- ja sotsiaalse regulatsiooni mehhanismi tähtis element avaliku võimu laienemise ja elukutseliselt juhtimisega tegelevate isikute arvulise kasvu tingimustes. Bürokraatia olemuslik tunnus seisneb täidesaatva võimu järjest kasvavas võõrandumises, selle koondumises ametnikkonna kätte, kes püüab vältida või nõrgendada demokraatlikku kontrolli oma tegevuse üle" (Энциклопедический социологический словарь 1995 *sub verbo* Бюрократия). Et kirjutajad ise olid aastakümneid elanud riigis, kus kõik oli totaalselt riigistatud ja avaliku sektori piir langes kokku riigipiiriga, ei tulnud neile pähegi, et bürokraatia võib tegutseda ka mujal peale riigiasutuse. Aga näiteks pangad? Kas seal ei olegi bürokraatiat? Kindlasti on, ja pealegi väga tugevalt formaliseeritud – raha nõuab äärmist täpsust.

Kõigele vaatamata on autorid sunnitud tunnistama bürokraatliku töökorralduse ratsionaalsust (Энциклопедический социологический словарь 1995 *sub verbo* Бюрократия):

> Organisatsioonilise arengu protsessis töötatakse ja valitakse välja juhtimistöö spetsialiseerumise ja koopereerumise efektiivsed vormid avaliku võimu struktuurides. Nende struktuuride bürokraatliku ratsionaalsuse peamised tunnused on:
>
> - funktsioonide diferentseerimine, töömeetodite ja -tingimuste standardiseerimine, toimingute reglementeerimine ebaisikuliste ettekirjutustega,

- "depersonaliseerimine", st kõigi isiklike kaalutluste välistamine ametiülesannete täitmisel,
- paljuastmeline ametikohtade hierarhia ja ametialane karjäär vastavalt formaalsetele kriteeriumidele, st edasiliikumine ametiredelil koos palga, soodustuste ja prestiižikate, "sümboolsete" töötingimuste tõusuga,
- range töödistsipliin.

Vene tegelikkuse kontekstis kõlab see kõik kui *helesinine unistus*. Avaliku teenistuse sisseseadmisega õnnestus seal täita vaid kõige lihtsam loetletud punktidest – luua maa- ja mereväe auastmete süsteemiga igati võrreldav tsiviilteenistuse ametiastmete hierarhia (kapten = kaptenleitnant = riigiteenistuse 1. klassi referent; polkovnik = 1. järgu kapten = riigiteenistuse 1. klassi nõunik jne) (Старилов 1996:682–683).

Viidatud artiklis tuuakse esile ka bürokraatia ajaloolise arengu kolm etappi. Kui maha võtta marksistlik-leninlik ajalookäsitus ja kommunistlik fraseoloogia, on need etapid autorite arvates sellised:

- algselt tekkis vajadus professionaalse grupi järele, kes tagaks organisatsiooniliselt ühiskonna üldise hüve (avalik sektor),
- edasise arengu käigus läks see grupp üle ühiskonnas domineerivate ehk valitsevate kihtide teenistusse, hakkas nende huve ellu viima,
- veel kaugema arengu käigus teadvustas see grupp oma spetsiifilised grupihuvid, kujundas välja talle ainuomase väärtussüsteemi ja psühholoogia, väidetavalt koguni erilise isiksuse tüübi – karjääriinimese, ja hakkas ellu viima juba omaenese spetsiifilist huvi; selleks spetsiifiliseks huviks on säilimine ja kasvamine, oma tegevuse varjamine avalikkuse eest, karjääriredelil edasiliikumine jne.

Nii on ka bürokraatia ajaloolise arengu aluseks selles venepärases käsitluses ei miski muu kui *huvide muutumine ajas* (üldine huvi => valitsev huvi => grupihuvi). Viimasega seoses jõuame taas ringiga eelmises paragrahvis juba käsitletud sündroomide, Parkinsoni seaduse, Peteri printsiibi ja seriaali "Jah, härra peaminister" juurde.

1.4. Kokkuvõtteks

Mis meil sellest peatükist selgus?

1. Bürokraatia puhul on tegemist paberitööga, mida tehakse laua taga istudes. Ka prantsuskeelse *bureau* algne vorm oli *byrra*, mis Vana-Roomas tähistas kirjutuslauale pandavat lõuendit. Sealt kandus see tähendus üle lauale endale ja edasi kogu toale, kus see laud asus. Nii tuligi käibele *büroo*, mis meie mõistes on sagedamini küll kantselei või kontor.

2. Paberlikku asjaajamist on mitte ainult riigiasutustes või laiemalt võttes avalikus sektoris, ilma selleta ei funktsioneeri ei pangad, hulgifirmad, kindlustusseltsid ega ükski tänapäeva organisatsioon, vaatamata oma sektoriaalsele kuuluvusele.

3. Selleks et asjaajamine toimiks, on tarvis kaht eeldust: (a) asjaajamise korda, mille alusel see kõik toimub, (b) inimesi, kes sellega professionaalselt tegelevad. Ka need kuuluvad bürokraatia mõistesse.

4. Kui asjaajamist ja sellega tegelevaid inimesi on palju, tuleb paratamatult ära jagada, kes millega tegeleb. Tekib tööjaotus ja sellele vastav organisatsiooniline struktuur. Määratakse kindlaks iga töötaja ametialased kohustused ja õigused, tema ametivõimu piirid ning protseduurireeglid: kes otsustab, kes kooskõlastab, kes kirjutab alla.

5. Enamiku organisatsioonide puhul on tegemist mitte kahe-, vaid kolmemõõtmelise struktuuriga, nad ei tegutse mitte tasapindselt kahe klaasplaadi vahel, vaid ruumiliselt. Sellest tulenevalt on igas neist mitte ainult pikkus ja laius, vaid ka kõrgus, st teatav arv juhtimistasemeid, mille vahel jagunevad loodud ja loodavad ametikohad.

6. Kõrgemate ja madalamate juhtimistasemete vahel kujunevad käsuliinid, mida mööda kulgevad korraldused ja aruanded täitmise kohta. Bürokraatia mõistesse kuulub ka sel viisil kujunev ametikohtade hierarhia.

7. Nii nagu igal organisatsioonitüübil, on ka bürokraatlikul organisatsioonil oma tugevad ja nõrgad küljed. Erinev sisu, mis antakse *bürokraatia* mõistele, tulenebki üldjuhul sellest, milliseid tema jooni tahetakse rõhutada, millistele võimalikele defektidele ja väärarengutele või siis ka positiivsetele omadustele peetakse vajalikuks osutada.

8. Ühegi nähtuse puhul ei tasu absolutiseerida mõnd tema külge. Peamiselt bürokraatliku organisatsiooni negatiivseid külgi käsitlevate lähenemiste puhul on alati otstarbekas küsida, kas kõnealune organisatsioon ongi siis ainult selline, kas see ongi tema põhiolemus. Kui bürokraatia teostab ainult oma huve, nagu väidetakse, miks siis valitsevad klassid teda ametis peavad? Kas nad maksavad talle palka tõesti ainult omaenese rumalusest? Aga äkki on bürokraatia oma põhiolemuselt siiski midagi üsna funktsionaalset, enamgi veel, midagi niisugust, mis on ühiskonna kui terviku seisukohalt lausa paratamatu.

9. Veelgi lihtsam on kujundada omaenese seisukohta, kui arutleda mitte üldiselt, vaid konkreetselt: tegelikus elus on meil ju mitte mingi abstraktne ametnik-bürokraat, vaid migratsiooniametnik, politseiametnik, tolliametnik, maksuametnik, kohtuametnik, vanglaametnik. Nendeta ei saa hakkama ükski riik maailmas.

10.Kõik selles peatükis esitletud aspektid – *organisatsiooniline* (bürokraatia kui kord), *kliiniline* (bürokratism kui haigus), *poliitiline* (bürokraatia kui võim) – on tegelikud. Ühegi kohta neist ei saa öelda, et seda ei ole, et see on vale, täpselt samuti nagu ei saa neist ühegi kohta öelda, et on ainult see, et see ongi *bürokraatia ise*. Ta on need kõik, ja enamgi veel.

2. Administratiivse kultuuri mudelid ja tüübid

Eelmises peatükis sai mitmeid kordi viidatud bürokraatia mudelitele ja tüüpidele. Nende selgemat eristamist võiks aga alustada sellest, kuidas need tüübid tegelikus elus välja paistavad. Autor kuulis seda lugu 1996. aasta kevadel Saksa kolleegidel külas olles. Selleks ajaks oli *Verwaltungsakademie Berlin* juba mõne aasta tegelnud endiste Ida-Saksa ametnike ümberkoolitamisega Saksamaa Liitvabariigi avaliku teenistuse nõuete järgi. Seda tehti väga tõsiselt: iga nädal oli ametnikel koolituspäev, õpiti tundma seadusandlust, lahendama kaasusi, lõpuks tuli sooritada ametnikueksam. Kursuse läbimine võttis aega ligikaudu kaks ja pool aastat. Saksamaa on traditsiooniline karjäärisüsteemi riik, Saksa bürokraatia võtab oma ridadesse ainult vajaliku väljaõppe saanud ametnikke. Kõige huvitavam polnud aga mitte see, vaid vastus küsimusele, mis oli kõige raskem endiste Ida-Saksa ametnike ümberõpetamise juures. Vastus kõlas, et nende selektiivne seaduskuulekus. Mida see tähendab? Ilmnes, et ka pärast nõutava kvalifikatsiooni omandamist ning kõigi vajalike teadmiste ja oskuste ilmutamist eksamil jäi tegelikus ametnikutöös püsima stereotüüp, mida koolitusega ei õnnestunud muuta.

Oletame, et ametnik, kelle pädevusse kuulub mingi valdkonnaga tegelemine ja teatud tasemel haldusotsuste tegemine kehtivate määruste ning seadusaluste aktide põhjal, peab lahendama mingi küsimuse. Ta teab täpselt, kuidas kõigi normide ja reeglite alusel toimida. Ent selle asemel, et tegutseda, uurib ta kõigepealt, kas asjaga pole mitte seotud mõjukaid isikuid või ringkondi. Siis läheb ta oma vahetu ülemuse juurde ning kannab ette, et lugu on niisugune, seaduse järgi tuleks toimida nii- ja naamoodi. Mis me teeme? Kui ülemus ütleb, et nüüd tegutseme nii, nagu seadus ette näeb, siis ametnik seda ka kiiresti ja täpselt teeb. Kui aga ülemus ütleb, et siin peab veel mõtlema, jääb ametnik ootama edasisi juhtnööre.

Konkreetse kaasuse lahendamine ei takerdu seega mitte asja-omase ametniku ebapiisava kvalifikatsiooni taha. Vastupidi, ametnik teab ja oskab, aga ta on jätkuvalt orienteeritud mitte *reeglitele*, vaid *isikutele*, ta on seaduskuulekas *siis, kui ülemus nii ütleb*. Seega andis ümberkoolitamine ametnikule küll teadmisi ja oskusi, kuid ei muutnud oluliselt tema väärtusi ja hoiakuid.

Mis nähtus see on? Kust see tuleb? Kui eelmises peatükis käsitlesime suhtumisi bürokraatiasse rahvuslikus aspektis, nii nagu vanas anekdoodis ("Sakslane, inglane ja venelane hakkasid üks-kord..."), siis siin seda tausta ei ole, idasakslased on sakslased samamoodi kui läänesakslasedki. Drastilisel kombel käib jutt just Saksamaast, kus reeglitele ja ettekirjutustele orienteeritud administratiivne kultuur domineerib mitte ainult avalikus, vaid ka erasektoris, seda peetakse koguni saksa rahvusliku psühholoogia üheks avaldumisvormiks. Ka ametialane taust on sama: mõlemal pool on ametnikud. Ometi on nad milleski omavahel põhimõtteliselt või siis vähemasti küllalt olulisel määral erinevad, piisaval määral, et tekitada raskesti ületatavaid probleeme.

Ilmselt ei ole vale oletada, et kui kõik muu on sama, siis erineb on *administratiivse kultuuri tüüp*, mida ühed ja teised esindavad. Küllap peituvad kõnealuste erinevuste juured endiste Ida-Saksa ametnike teistsuguses varasemas kogemuses, selles administratiivses süsteemis ja administratiivses kultuuris, milles nad töötasid kuni Saksamaa taasühinemiseni. Ja sama kindlalt võib väita, et kogu endises idablokis toimis küllaltki ühtne, Moskvast dikteeritud ja dirigeeritud administratiivne süsteem, milles võis esineda vaid teisejärgulisi kohalikke iseärasusi. Selle süsteemi mõningaid tahke, kus oli keerukalt põimunud venelik ja nõukogulik alge, me eelmises peatükis just vaatlesime.

Organisatsioonikultuur on 80ndatel ja 90ndatel aastatel pälvinud üha enam uurijate tähelepanu. Nimetagem siin lisaks juba tsiteeritud Geert Hofstedele selliseid rahvusvaheliselt tuntud nimesid nagu ***Fons Trompenaars*** (Trompenaars & Hampden-Turner 1997) ja ***Edgar H. Schein*** (Schein 1997; Schein 1999). (Vt nende kohta ka Crainer 1998:273–276; 291.) Paljusid riike hõlmanud uuringute põhjal on tekkinud ettekujutus, millised kultuuritüübid organisatsioonides üldse esinevad, millise rahvuskultuuri kontekstis võib üks või teine organisatsioonikultuuri tüüp kujuneda mingi riigi või regiooni jaoks valdavaks.

Iga administratiivne kultuur on kujunenud oma ajaloolises arengus, kannab teatavat traditsiooni. See traditsioon on enamasti rahvuslik. Eespool toodud endiste idasakslaste kaasus aga näitab, et teatud tingimustel võib algselt rahvuslik traditsioon *üle kanduda ka teistele rahvastele* ning, muutudes domineerivaks, nendele teistele rahvastele omastest hoiakutest, väärtustest, käitumismallidest midagi välja tõrjuda.

Kaasaegsed organisatsioonikultuuri alased uurimused kinnitavad, et kultuuritüübi seos rahvusega ei olegi tegelikult üksühene. Pigem on küsimus selles, milline tüüp millise rahvuse puhul kõige sagedamini esineb. Nagu kirjutab eespool juba tsiteeritud Geert Hofstede: "Kui kõik muud tingimused on võrdsed, siis prantsuse organisatsioon tõepoolest keskendub teistest enam ametivõimule, saksa oma vajab rohkem struktuuri ja inglise oma usub rohkem *ad hoc* lahendustesse." (Hofstede 1991:143)

Nende väidete kinnituseks toob ta järgmise loo. 1970ndatel aastatel luges ameerika professor ***Owen James Stevens*** Prantsusmaal Fontainebleau' kommertskoolis organisatsioonikäitumise kursust. Eksamiülesandena kasutas ta kaasust, mille sisuks oli kahe osakonnajuhataja vaheline konflikt mingis organisatsioonis. Üliõpilastel tuli kirjalikult analüüsida, milles on probleem, mis on konflikti põhjus, ning anda soovitusi, kuidas olukorda lahendada. Eksamineeritavaid oli ligi paarsada, nende seas olid suurimad rahvusgrupid prantslased, sakslased ja inglased. Kuna juba seminaride oli talle tundunud, et üliõpilaste kultuuritaustal on kaasuste lahendamise käigule mingi mõju, sorteeris Stevens eksamitööd rahvuste järgi ja sai rabava tulemuse.

Enamiku *prantslaste* jaoks oli tegemist küsimusega ametivõimust. Nende arvates oli konflikti põhjuseks selle tegevdirektori ametialane lohakus, kellele mõlemad osakonnajuhatajad allusid: ta oli jätnud oma alluvatele ütlemata, kuidas tuleb toimida. Nüüd tuli konflikti osapooltel minna oma probleemiga nende ühise ülemuse juurde, kes annab korralduse, kuidas taolisi situatsioone edaspidi lahendada. Stevens nägi siin teatavat organisatsioonimudelit, millele ta pani nimeks *inimpüramiid:* direktor istub püramiidi tipus ja teised on tema all, igaüks oma tasemel.

Enamik *sakslasi* diagnoosis kõnealust kaasust kui struktuuri puudumist, kahe konfliktse osakonna pädevuspiirid olid ametlikult määratlemata. Sellest tulenevalt soovitati paika panna protseduuri-

reeglid, kutsuda selleks juhtimiskonsultant või luua vastav töörühm. Sakslaste jaoks, nagu järeldas Stevens, oli organisatsioon kui *õlitatud masinavärk*, kus tippjuhid sekkuvad vaid erandjuhtudel ja jooksvate küsimuste lahendamiseks on omad reeglid.

Suurema osa *inglaste* meelest oli tegemist inimsuhete küsimusega, kõnealused kaks osakonnajuhatajat olid lihtsalt viletsad suhtlejad. Suhtlemis- ja läbirääkimisoskuste arendamiseks tuleb nad saata kursustele, soovitavalt mõlemad koos. Stevensi meelest oli inglaste organisatsioon kui *külaturg*, kus pole õiget hierarhiat ega reegleid ja kõiki küsimusi lahendatakse vastavalt olukorrale, *ad hoc*.

Kolm gruppi, kolm erinevat administratiivse kultuuri tüüpi või selle *erinevatel alustel* ülesehitatud mudelit. Nagu näeme, võivad nendeks alusteks olla:

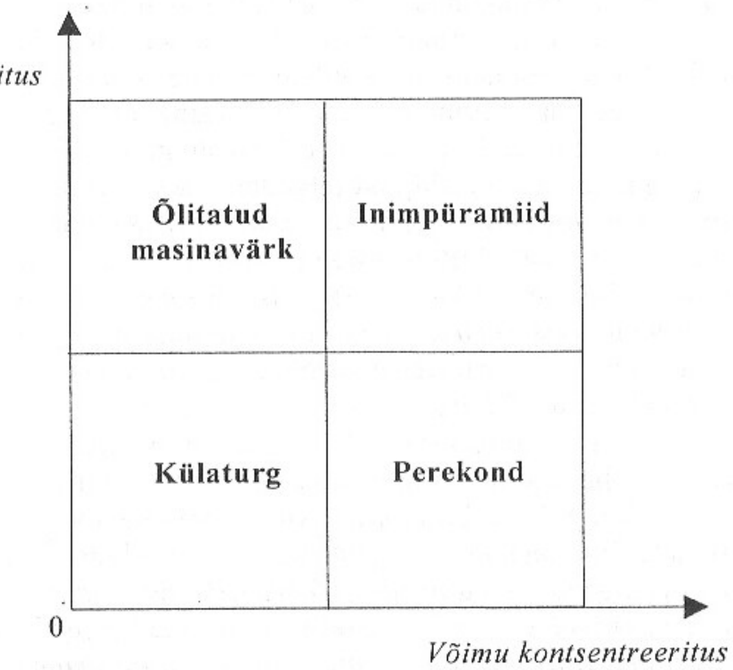
- ülemuse korraldused,
- reeglid ja ettekirjutused,
- omavahelised kokkulepped.

Hofstede lisab, et Stevensi üliõpilaste seas ei olnud *Aasia ja Aafrika* päritoluga noori, mistõttu üks oluline mudel puudub. Selle nimi on *perekond*, kus tippjuht on kõikvõimas "isake". (Hofstede 1991:143.) Toodud kaasuse oleks taolise mudeli korral saanud lahendada ainult viidates "isakese" tahtele. Selle mudeli puhul on võim kontsentreeritud, kuid tegevused struktureerimata. Kirjeldamaks selle mudeli toimimist, tsiteerib Hofstede üht oma India kolleegi: "Mulle ja minu osakonnale ei ole peatähtis mitte see, mida ma teen või organisatsiooni huvides saavutan, vaid see, et boss oleks minu vastu jätkuvalt heatahtlik ... Selle nimel ütlen ma alati jah kõigele, mida boss ütleb või teeb ... Talle vastu vaielda tähendaks hakata uut kohta otsima." (Hofstede 1991:143)

Hofstede kasutab oma tüpoloogia ehitamisel selliseid parameetreid nagu *võimudistants* ja *määramatuse taluvus*. Nende lähem lahtiseletamine kuulub organisatsiooniteooria kursusesse ega ole praeguses kontekstis tingimata tarvilik. (Huvi korral vt Siimon & Vadi 1999: 236–242.) Et aga nimetatud nelja mudeli erinevused võimalikult selgelt ja arusaadavalt esile tuua, paigutame nad telgedele *võimu kontsentreeritus* ja *tegevuste struktureeritus*. Sisu on praktiliselt sama, 1960ndatel ja 1970ndatel kasutas neidsamu dimensioone Birminghamis Astoni ülikooli juures erinevaid organisatsioone empiiriliselt uurinud töörühm (*Aston Studies*). Teisiti öeldes,

administratiivse kultuuri mudelid erinevad omavahel selle poolest, kui tugevasti on *keskendunud võim* ja kui hästi on *tegevused reeglistatud*. Võimusuhete kohta organisatsioonis on kirjutanud ka ***Jeffrey Pfeffer*** (Pfeffer 1994). Praktilist nõu selle kohta, kuidas saavutada mõjuvõimu kas rohkem või vähem eetilisel viisil suurendada, pakuvad ***Robert Greene***, ***Joost Elffers*** (Greene & Elffers 1998).

Kuhu siis mingi neist mudelitest nimetatud telgedel paigutub? Tuletame kõigepealt meelde, millised neist olid üles ehitatud võimusuhetele. Kindlasti *inimpüramiid* ja *perekond*. Nende puhul on võimu kontsentreeritus tugev, erinevalt masinavärgist ja külaturust. Kus olid aga tegevused hästi struktureeritud ja iga asi oli oma kohal? Need mudelid olid *õlitatud masinavärk* ja *inimpüramiid*. Mis meil veel üle jääb? Üle jääb *külaturg*, kus ei ole selgeid võimusuhteid ega kindlaid struktuure. (Vt joonis 1.)



Joonis 1. Administratiivse kultuuri tüübid (Hofstede 1991:141)

Siinkohal on oluline tähele panna, et taolise tüpoloogia puhul ei käi jutt ainuüksi nimetatud kolmest-neljast rahvusest, vaid maailma administratiivses kultuuris esinevatest põhitüüpidest. Hofstede oli oma uurimuse tarvis kogunud materjali 50 riigi kohta, ja need kõik paigutusid eespool toodud maatriksi neljale väljale. *Inimpüramiidi* kategoorias esinesid Prantsusmaale lisaks veel Belgia, Jugoslaavia, Portugal, Türgi, Hispaania, Itaalia. *Külaturgu* esindasid peale Inglismaa veel Iirimaa, Rootsi ja Taani, veidi vähem reljeefselt ka Norra, USA, Kanada, Holland. *Õlitatud masinavärgi* tunnusjooned olid kõige tugevamad Austrias ja Iisraelis, kõige nõrgemad Saksamaal, Šveitsis ja Soomes.

Teiselt poolt ei ole ükski tüüp antud riigi jaoks absoluutne. Palju oleneb sellest, millisest organisatsioonist konkreetselt on jutt. Või nagu Hofstede kirjutab: "Ükskõik millises riigis toimivad pangad enamasti nagu püramiidid, postkontorid nagu masinavärgid, reklaamifirmad nagu turud, ja orkestrid nagu (autokraatlikud) perekonnad." (Hofstede 1991:143)

Ka Fons Trompenaarsi ja Charles Hampden-Turneri eespool viidatud raamatu alusmaterjal on rikkalik, üle ilma kokku 50 riigis küsitlesid nad 30 000 respondenti, enne kui hakkasid mingeid järeldusi tegema (Trompenaars & Hampden-Turner 1997:1–2). Metoodika, mida nad kasutasid, erineb mõneti eespool kirjeldatust. Oma tulemused paigutasid nad telgedele *hierarhiline – võrdsustav* ja *isikutele orienteeritud – ülesannetele orienteeritud*. Jällegi tekkis neljane jaotus, neli kultuuritüüpi, millest meie teema seisukohast pakuvad erilist huvi kaks: *isikutele orienteeritud hierarhiline* ja *ülesannetele orienteeritud hierarhiline* organisatsioon. Mõlema tüübi kohta on antud ka värvikas kirjeldus. (Trompenaars & Hampden-Turner 1997:158–172.)

Isiku- ja võimukeskne kultuuritüüp kannab ka siin nime *perekond*. Ühelt poolt iseloomustab seda väga isiklik, lähedane suhe, teiselt poolt aga kindel hierarhia, kuna perekonnapeal, "isakesel", on nooremate liikmete ehk "lapsukestega" võrreldes määratult suuremad kogemused ja autoriteet. "Isakese" võim ei pea alati olema ähvardav, see võib olla ka armulik (armuline keiser). Kõige raskem karistus ongi soosingu kaotamine ja perekonnast väljaheitmine.

Seda tüüpi organisatsioonis valitseb *vanemluse printsiip*, vanemad ja staažikamad töötajad on kindlasti ka kõrgemal kohal. Kõikides asjades annab juht tooni, näitab malli ja peab täiesti

enesestmõistetavaks, et kõik alluvad on temaga samal lainepikkusel ja taipavad intuitiivselt, mida neilt oodatakse. Selles kultuuris on üldse palju enesestmõistetavaid asju, selliseid, mille kohta ei esitata küsimusi. Asjad lihtsalt on niimoodi.

"Isake" või "vanem vend" on mõjukas *igas olukorras*, sõltumata sellest, kas ta antud konkreetses küsimuses on üldse asjatundja. Ei loe ka see, kas juhi sekkumist nõudev olukord sünnib töö juures, asutuse sööklas või hoopis koduteel või kas kohal on mõni inimene, kes asja hoopis paremini tunneb. Otsustab ikka kõige vanem ja autoriteetsem, mitte kõige asjatundlikum.

Võimu ja staatust vaadeldakse kui midagi loomulikku, midagi niisugust, mis lähtub juhist enesest ega *ei sõltu tema tööst*, selle tulemustest, edust või ebaedust. Autoriteet, mis ei sõltu töö tulemustest, ei muutu kunagi küsitavaks. Ega siis ka lapsevanem ei lakka sellepärast veel vanem olemast, kui tal mõni asi hästi välja ei tule. See muidugi ei tähenda, et võimukandja on alati tingimata ignorantne ja küündimatu. Ta võib olla ka väga suutlik, aga see lihtsalt ei puutu asjasse. Võim on isiklik, personaalne, nii nagu pereliikmete lojaalsuski.

Liidri mõjuvõim tulebki alluvatelt, saab oma jõu alluvate usalduslikkusest ja lapselikust usust. Osav liider pealegi süvendab seda, apelleerib alluvate kõige sügavamatele tunnetele. Juht ujub auavalduste meres, igasugune kriitika tema aadressil võib peresidemeid kahjustada ja on seega ohtlik kogu organisatsioonile. Kui vähegi võimalik tuleb negatiivset tagasisidet vältida. Prominendid ei tohi ju kaotada oma nägu publiku silmis, neile on kogu organisatsioon rajatud, nemad on seda koos hoidvaks tuumikuks.

Seda tüüpi kultuuriga ei lähe kuidagi kokku eesmärgi- ja tulemusjuhtimine, projektitöö, maatriksstruktuuri juurutamine. Keskendumine eesmärkidele ja tulemustele *depersonifitseerib* võimu, muudab selle umbisikuliseks. Selles kultuuris ei ole see võimalik. Ja kui käsuliini pidi on töötajal üks ülemus, aga mingi projekti raames on juhiks keegi teine, siis kuidas saab ta olla *jäägitult* ustav kahele ülemusele korraga? Lojaalsus on jagamatu.

Samas on selle suure perekonna rüpes tavaliselt mitmeid väiksemaid peresid, igaühel oma pea. Igal keskmise kaliibriga ülemal on oma isiklik ja talle jäägitult ustav meeskond, omavahel aga käib neil kompromissitu võitlus veel suurema ülema soosingu ja koha eest päikese all. Tollele tähtsamale ülemusele annab see oma-

korda suurepärase võimaluse rakendada ajaloos end korduvalt tõestanud printsiipi *jaga ja valitse*. Ta saab rivaalitsevaid kildkondi ja klikke üksteise vastu välja mängida, jäädes ise nendevahelistes kokkupõrgetes ja intriigides ülimaks arbiitriks, kes jagab õiglust, ülendab üht ja alandab teist.

Organisatsiooni lihtliikmel tuleb aga hoolega mõelda, kellele *noorematest liidritest* (Viktor Suvorovi termin) *lõputut truudust* vanduda ja millal on paras aeg *vahetada patrooni*, klammerduda mõne perspektiivikama väikese bossi külge, kes suudab nii iseennast kui ka oma lähikondseid päikesele ligemale rebida.

Omapärane on see, et seal, kus mõni teine kultuuritüüp näeb huvide konflikti, onupojapoliitikat ja korruptsiooni, näeb perekultuur hoopis olemasolevate normide tugevdamist. On ju loomulik, et need, kes on sinu pere liikmed kodus, on sulle lähedased ka tööl. Lähisugulased on töökaaslaste ja alluvatena *eriti usaldusväärsed*, neil on rohkem põhjust oma liidrit mitte reeta. Pealegi on nad kahekordse perekondliku kontrolli all – nii kodus kui tööl. Seadus on nõrk, perekond tugev.

Perekultuuris valitseb muuhulgas kindel usk, et juht teab kõike. Seetõttu arutatakse temaga mitte ainult tööalaseid küsimusi. Informatsioon liigub alt üles väga hästi, juht kuuleb oma alamate kohta nii mõndagi. Kuuleb, teab ja jätab meelde. Teiselt poolt aga, kui organisatsioon on nagu perekond, siis tuleb töötajate eest ka vastavalt hoolitseda. Organisatsioon parandabki oma liikmete elamistingimusi, pakub neile soodushinnaga tarbekaupu, kindlustab laste koolihariduse, soovitab veeta puhkuse koos töökaaslastega. Loogika on lihtne: mida enam teeb organisatsioon sinu (tegeliku) perekonna heaks, seda enam tahab sinu perekond, et sa teeksid võimalikult palju organisatsiooni heaks.

Igasugune muutus võimule orienteeritud perekonna tüüpi mudelis on oma olemuselt poliitiline. Selleks on vaja, et põhifiguur *muudab poliitikat*. Kui teda haarab mõni uus geniaalne idee, siis toob ta alluvate ette uued visioonid, seab neile innustavad eesmärgid, pöördub nende poole kaasakiskuvate üleskutsetega. "Kõige tähtsam on anda loosung," armastas omal ajal öelda Nikita Hruštšov. Altpoolt ülespoole suunatud muutused on selles kultuuris vähe tõenäolised või siis seotud suurte vapustuste ja kataklüsmidega. Teine võimalus muuta kurssi on muidugi "isake" *välja vahetada*. Kuid enamasti on ta positsioonid nii kindlad, et sekkuda suudab vaid

Emake Loodus. Ilmekaks näiteks selle kohta on perestroikaeelne Nõukogude Liit: Brežnev 1982, Andropov 1984, Tšernenko 1985.

Levinud on selline kultuuritüüp väidetavalt nendes regioonides, kus tööstuslik pööre jäi ajaloos hiljaks ja selle käigus tuli industriaalühiskonda kaasa palju feodaalset. Näidetena nimetavad autorid selliseid riike nagu Kreeka, Itaalia, Hispaania, Jaapan, Lõuna-Korea (Trompenaars & Hampden-Turner 1997:160). Omalt poolt võiks sellesse loetellu lisada ka mõne Euraasia suurriigi, Venemaa näiteks.

Rollidele ja funktsioonidele keskenduvat kultuuri märgib Trompenaarsi ja Hampden-Turneri terminoloogias tingnimetus *Eiffeli torn*. Mitte et see kuidagi seostuks Prantsusmaaga, vaid nende arvates see kultuuritüüp lihtsalt meenutab Eiffeli torni: on sama kõrge, sümmeetriline, tipust kitsas ja alt lai, stabiilne, jäik, robustne – tõeline masinaajastu sümbol. Struktuur on siin vaat et kõige tähtsam.

Selles kultuuris valitseb *bürokraatlik tööjaotus*, on erinevad rollid ja funktsioonid, mida hierarhia tipp koordineerib. Põhimõte on väga lihtne: kui iga rolli täidetakse süsteemi ettekirjutuste kohaselt, saavad kõik tööd tehtud, nagu plaan ette nägi. Üks esmatasandi juht kontrollib mitut tööd, üks kõrgem juht mitut keskastmejuhti jne.

Hierarhia on siin hoopis teistsugune kui perekonnas. Igal kõrgemal tasemel on selge ja nähtav funktsioon hoida koos neid tasemeid, mis on sellest allpool. Ülemuse sõna tuleb kuulata, sest ülemuse roll ongi anda õpetusi. Kogu organisatsiooni sihid, kavad ja ülesanded jõuavad alluvani ainult ülemuse kaudu. Ülemusel on seaduslik õigus alluvale öelda, mis tuleb teha, ja alluva teenistusleping kohustab teda töötama ülemuse korralduste kohaselt. Iga alluv mõistab, et kui tema ja teised alluvad ei käitu sellisel moel, siis ei saa süsteem funktsioneerida.

Ülemus on eeskätt roll, nii nagu alluvgi. Inimesena on ta *asendatav*. Ametiülesanded on täpselt paigas ja nende täitmist hinnatakse ametijuhendi kohaselt. Juhuse või isiksuse eripära jaoks ei ole eriti ruumi jäetud.

Siit tuleneb, et ametivõim ja autoriteet sõltuvad etendatavast rollist. Staatus on omistatud rollile, see on ametialane ja jääb *asutuse seinte vahele*. Väljaspool seda, eraelus, need käsuliinid ei toimi, alluv ei pea laskma ülemusel iga kord piljardimängus või pokkeris

võita. Ja ega ülemus ei ootagi seda – tema roll kestab poole üheksast viieni, ja ainult oma kontoris.

Eiffeli torni tüüpi bürokraatia on depersonifitseeritud, isikupäratu. Igaüks on allutatud reeglitele. Need aga näevad ette hierarhia olemasolu, mis neid reegleid ülal hoiaks ning tugevdaks. Boss on mõjuvõimas küll, aga ainult seetõttu, et kogu tema tegevus on *reeglitega sanktsioneeritud*, tema legitiimsus tuleb sellest.

Peaaegu kõik, mis on perekonna tüüpi mudelis aktsepteeritav, on Eiffeli torni tüüpi mudelis keelatud. Igat liiki *isiklikud suhted väärastavad* hinnangute objektiivsust, tekitavad favoriite, rohkendavad erandeid reeglitest, hämardavad seost rolli ja vastutuse vahel. Ülemus ei suuda objektiivselt hinnata alluva töö tulemuslikkust, kui ta on ise sellesse alluvasse parasjagu armunud või taotleb tema isiklikku ustavust. Organisatsiooni eesmärgid on siin loogiliselt eristatud ükskõik kelle isiklikust võimujanust või vajadusest tunnustuse järele. Need tarbed on isiklikku laadi ja kujutavad endast kõrvalekaldumist ühistest huvidest. Seega tuleb neid vältida.

Iga roll hierarhia igal tasemel on *ära kirjeldatud* (töö analüüs ja ametikirjeldused), *ära hinnatud* oma raskuse, keerukuse ja vastutuse määra järgi (ametikohtade hindamine) ja selle alusel *seotud* konkreetse palgaastmega. Kui see on tehtud, siis järgneb personali *värbamine ja valik*, st isiku otsimine, kes nendele nõuetele vastaks ja seda rolli täitma hakkaks. Kandidaate läbi vaadates kohtleb personaliosakond neid kõiki võrdselt ja erapooletult, võrdleb iga isiku oskusi ja võimeid kehtestatud ametinõuetega ning annab ametikoha sellele, kes nendele nõuetele kõige paremini vastab. Põhimõtteliselt sama protseduur kordub atesteerimise ja edutamise korral.

Selle mudeli korral ei ole kõige tähtsam võimuküsimus. Aga kui me tahame, et iga töötaja teab, kuidas funktsioonid on jaotatud ja koordineeritud, tuleb eelistada Eiffeli torni tüüpi organisatsiooni. Subordinatsiooni loogika on siin selge ja ratsionaalne.

Eiffeli tornis on inimene *tööjõuressurss*, täpselt nii nagu kõik muud ressursid, mida organisatsioon kasutab. Etteantud kvalifikatsiooniga inimesi saab planeerida, panna graafikusse, nendega saab manööverdada. Personali planeerimine, hindamine, atesteerimine, süstemaatiline koolitamine, rotatsioon – kõik see aitab toota etteantud omadustega tööjõudu, mis vastab rollinõuetele.

Muudatusi saab seda tüüpi administratiivse kultuuri puhul esile kutsuda ainult *reegleid muutes*. Organisatsiooni eesmärkide iga

uuendusega peavad kaasnema muudatused selles, mida formaalsed ettekirjutused alluvatelt nõuavad. See ongi põhjus, miks seda tüüpi organisatsioonid ei kohane nii kiiresti muutunud keskkonna-tingimustega.

Nagu igal pool mujal, nii saadakse ka siin aru, et sedamööda, kuidas muutub maailm, tuleks uuendada ka oma reegleid. Kuid teiselt poolt viiks see töötajad segadusse, kahjustaks töömoraali ning ähmastaks piiri normide ja hälvete vahel. Muutused Eiffeli torni tüüpi kultuuris on paratamatult keerukad ja aeganõudvad. Käsulauad tuleb ümber kirjutada, protseduure tuleb muuta, ametijuhendid läbi vaadata, kvalifikatsioon ümber hinnata, edutamisel viia sisse teised alused. Restruktureerimine ja ratsionaliseerimine kõlavad Eiffeli tornis kui hirmus ähvardus. Tavaliselt toovad need kaasa totaalse vallandamise ja kõikmõeldava segaduse. Ei ole siis ime, et seda tüüpi organisatsioonid panevad muutustele vastu nii kaua kui vähegi võimalik.

Seda tüüpi organisatsioonides on töötajad tavaliselt ideaalselt täpsed, väiklased tähenärijad. Kui käsku pole antud ega öelda, mis on tulemas, muutuvad nad rahutuks. Kohusetunne on oma rollile orienteeritud töötaja jaoks väga oluline mõiste. Oma sisemas tunnevad nad pigem *kohustust täita oma kohust* kui mingeid kohustusi mõne konkreetse isiku suhtes. Konflikti vaadeldakse seda tüüpi kultuuris kui midagi mõistusevastast, irratsionaalset, kui patoloogiat hästi reeglistatud protseduuris või avalikku rünnakut organisatsiooni võime vastu teha asju õigesti. Kriitika ja kaebused on seetõttu täpselt kanaliseeritud ja neid käsitletakse veelgi detailsemalt reeglistatud protseduuri kohaselt.

Kuna need kaks eespool kirjeldatud administratiivse kultuuri tüüpi on nii paljus vastandlikud, siis suhtuvad nende esindajad üksteisesse äärmiselt kriitiliselt. Ühed arvavad Eiffeli torni kohta, et see nõuab liigset täpsust, on lihtsalt ebainimlik, muudab inimesed roboteiks, mõtleb ainult efektiivsusele, ajale ja rahale, mitte inimeste rahulolule. Teiste meelest valitseb perekonna tüüpi organisatsioonis täielik segadus, seal ei ole mingit korda, ei ole protseduure, distsipliini ega vastutust. Kogu aeg käib mingi vabandamine, pidev viitamine erakorralistele asjaoludele ja erilistele juhtumitele. Käru lastakse kraavi minna ja tehakse siis kangelaslikke, ennastohverdavaid žeste. Töökangelaslikkuse ilmutamise asemel tuleks hoopis mõista, et rabama ei pea mitte õhtul, pärast tööd, vaid tähtis on tulla

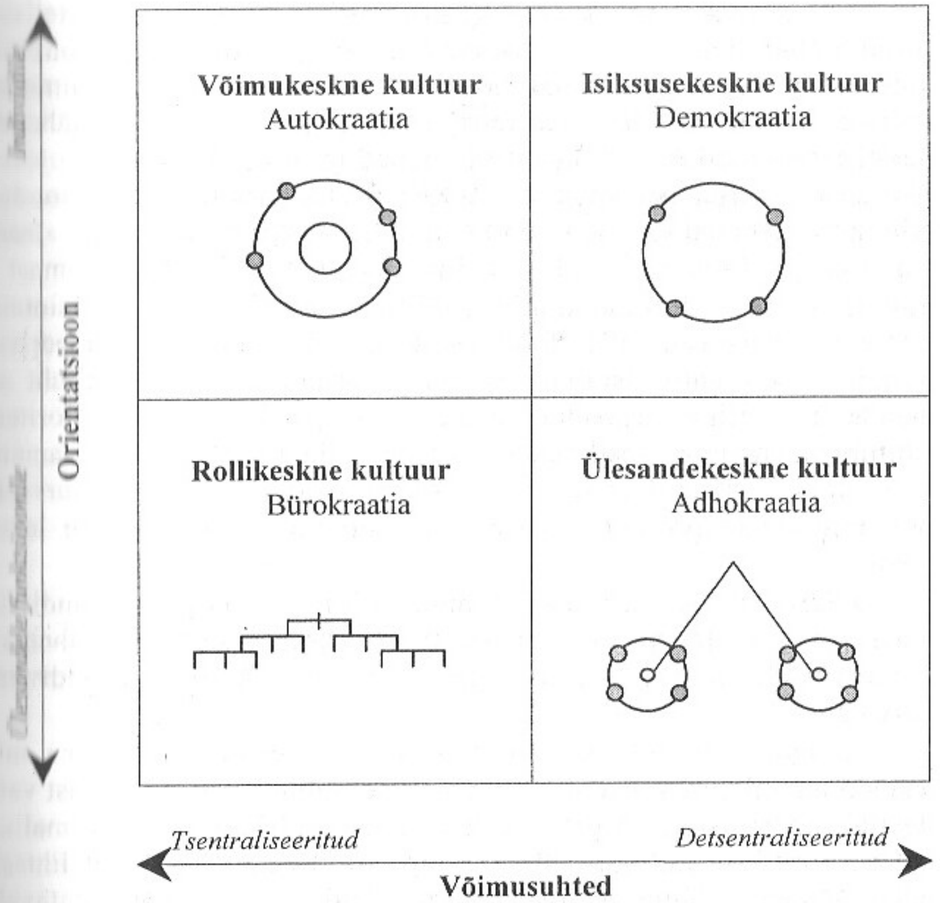
hommikul õigel ajal. Lepingutest ja graafikutest kinnipidamisest pole selles seltskonnas üldse mõtet rääkida. (Trompenaars & Hampden-Turner 1997:171–172.)

Arutlust administratiivse kultuuri mudelite ja tüüpide üle sai alustatud rahvusliku nägemuse pinnalt. Pärast lähemat tutvust nii mõnegi kultuuritüübi erijoontega võiksime katsuda tõsta oma arutluste taset mõnevõrra abstraktsemale tasemele. Side seniste arutluskäikudega jääb seejuures kindlasti püsima.

Briti juhtimiskonsultant ***Neil Glass*** on kolleeg ***Roger Harrisoni*** varasematele uurimustele tuginedes jõudnud järeldusele, et administratiivne kultuur sõltub sellest, *kelle käes on võim* ja kas organisatsiooniliste huvide keskpunktis on *isikud* või siis täidetavad *funktsioonid ja rollid* (Glass 1998:185–187). See mõttekäik iseenesest ei ole meile võõras. Võimu kontsentreeritus ehk kelle käes on võim oli üheks teljeks juba Hofstede maatriksis. Ülesande- või inimesekesksust käsitlesid jällegi Trompenaars ja Hampden-Turner. Siin on need teljed viidud kokku ühte maatriksisse. Tekkivate väljade tähistamisel aga ei ole kasutatud poeetilisi kujundeid või metafoore, vaid tuntud termineid *politoloogiast* (demokraatia, autokraatia) ning *organisatsiooni- ja juhtimisteooriast* (bürokraatia, adhokraatia). Mis on mis, saab niiviisi kiiresti selgeks. Lähedastel põhimõtetel üles ehitatud tüpoloogiaid on teisigi. ***Kim S. Cameron*** ja ***Robert E. Quinn*** on oma maatriksi põhitüüpideks saanud *klann, hierarhia, turg* ja *adhokraatia* ning nad on töötanud välja ka täpse metoodika, mille abil saab ühe või teise kultuuritüübi domineerimist mingis organisatsioonis kindlaks teha (Cameron & Quinn 1999).

Glass on veendunud, et igas tegevuskeskkonnas ja iga funktsiooni täitmiseks sobivad omad administratiivse kultuuri tüübid. Üheks otstarbeks osutub teistest efektiivsemaks üks, teiseks otstarbeks jällegi mõni teine (vt joonis 2).

Võimukeskne kultuur (autokraatia). Seda tüüpi organisatsiooni juhib üks kindel isik või siis mõni väike grupp. Selle puhul peetakse oluliseks mitte formaalset struktuuri või protseduurireegleid, vaid ennekõike *lojaalsust juhtidele*. Kui seda tüüpi organisatsioon kasvab, võivad tekkida adapteerumisraskused, erosioon ja lagunemine. Teine võimalik riskitegur on äge poliitiline askeldamine ümber tipu, kus liidril tekib oma "õukond", kes püüab tema soosingut võita ja rivaale kõrvale tõrjuda.



Joonis 2. Administratiivse kultuuri seos võimuga (Glass 1998:186)

Rollikeskne kultuur (bürokraatia). Siin on tähtis mitte see, kes sa oled, vaid milline on sinu *positsioon*. Asju aetakse *reeglite* järgi. Individuaalsus ja dünaamilisus kui ebastandardsed nähtused võivad süsteemi ohustada ega ole seetõttu au sees. Lugu peetakse kindlast lojaalsusest. Rollikeskne kultuur pakub turvalisust ja stabiilsust, kuid tal on raskusi ümberorienteerumisega muutuvas keskkonnas. Sellises organisatsioonis võib saavutada poliitilist edu ning suurendada oma mõjuvõimu, kui osata süsteemiga mängida, kasutada oma isiklikes huvides lõputut hulka komisjone, komiteesid, regulatsioone ja reegleid, mis seda tüüpi organisatsiooni iseloomustavad.

Ülesandekeskne kultuur (adhokraatia; selle meil suhteliselt vähe tuntud mõiste kohta vt Waterman 1993) on organisatsioon, mis on üles ehitatud mingi konkreetse projekti elluviimiseks. Inimesed tulevad kokku, moodustavad töörühma, viivad projekti ellu, lähevad laiali ning moodustavad uued töörühmad mingite järgmiste projektide tarvis. Organisatsioon on ühekordseks tarvitamiseks, loodud kindlaks tähtajaks, ilma traditsioonideta ja mõneti teist laadi väärtustega. Inimesed hoiduvad siin omavahel püsisuhteid loomast – niikuinii tuleb varsti lahku minna. Mitmed moodsad organisatsiooniteoreetikud näevad selles *tulevikumudelit*, 21. sajandi domineerivat tüüpi. Kõik organisatsiooni liikmed on asjatundjad, projektijuht on nende jaoks mitte formaalne ülemus, vaid spetsialist, kelle autoriteet sõltub pigem tema teadmistest, oskustest ja töövõimest kui ametipositsioonist. Kui nüüd seda tüüpi kultuuris algab võitlus ressursside või tulusamate projektide pärast, siis on see struktuur kiire lagunema.

Isiksusekeskne kultuur (demokraatia). Siin järgib iga indiviid oma huve, hoides vastastikku kasulikke suhteid teistega. Vähemalt teoreetiliselt on taolise kultuuriga organisatsioon allutatud indiviidi huvidele.

Loomulikult on ka see tüpoloogia teatav abstraktsioon. See, mis esineb tegelikkuses, mahub ühe või teise tüübi alla neist neljast vaid teatud mööndustega. Kui meie lähtekohaks oleks parima võimaliku administratiivse kultuuri tüübi otsing, siis tuleks tõdeda, et lihtsat, ühemõõtmelist tüüpi on raske leida. Küll aga jõudsime teatavale selgusele küsimuses, mis on need meie jaoks *olulised parameetrid*, mille poolest kultuuritüübid omavahel erinevad. Juba see on samm edasi, mis võimaldab meil järgnevalt vaadata Eesti bürokraatia arenguteed läbi teatud kontseptuaalse prisma. Kui meie käsutuses on mõisted, mille abil saab tegelikkust kirjeldada, siis ei tundugi see maailm meile enam nii kaootiline, teda on võimalik vähemalt mingis osas struktureerida.

Kui peatüki alguse juurde tagasi pöörduda, siis tundub, et probleem, millega *Verwaltungsakademie Berlin* kokku puutus, oli seotud üleminekuga administratiivse kultuuri *autokraatlikult*, võimukeskselt mudelilt *bürokraatlikule* ehk rollikesksele. Peatükis toodu aitas teada saada, mida on vaja muutuste esilekutsumiseks ühes ja teises kultuuris. Kui võimukeskses mudelis vahetab "isake" ise kurssi või vahetatakse teda ennast välja, siis rollikeskses mudelis

tuleb vastavalt muuta tegevust ohjavaid ettekirjutusi ja reegleid. Kuid ka muutudes jäävad nad ikka iseendaks, ka uus "isake" on igal juhul "isake". Administratiivse kultuuri tüüp on püsiv. Paraku ei ole ükski viidatud autoritest andnud selget retsepti selle kohta, kuidas saaks ühelt nimetatud kultuuritüübilt üle minna teisele, *kuidas vahetada paradigmat*. Kahju küll, sellele retseptile oleks ka meil Eestis jätkuvalt rakendust.

3. Eesti bürokraatia omariikluse taastamise eel ja järel

Eesti bürokraatia eripära paremaks mõistmiseks tuleb sisse-juhatavalt teha mõned täiendavad märkused eespool juba põgusalt kirjeldatud nõukogude bürokraatia kohta. Taasiseseisvunud Eesti sai oma ametnikkonna ju päranduseks eelmiselt režiimilt.

Kõigepealt on oluline silmas pidada, et ükski diktatuur ei ole totaalne niikaua, kuni säilib eraõigus ja eraomand. Kui aga kõik elualad on totaalselt riigistatud, on kodanik absoluutses sõltuvuses riigist, ta ei saa olla riigiga dialoogis, ta ei suhtle riigiga kui aktiivne osaline ehk *subjekt*. Kodaniku suhe riigiga on sel juhul mitte kahepoolne dialoog, vaid ühepoolne monoloog, milles kodanik saab olla vaid riigipoolse sündsa või ka vähem sündsa kohtlemise *objekt*.

Ühelt poolt tekitab selline olukord *õpitud abituse sündroomi*. Kodanik, kellest endast midagi ei sõltu, hakkabki arvama, et tema toimetulek on mitte tema enda, vaid kellegi teise mure, nende mure, kellest sõltub tema eksistents. Taolise hoiaku järelkaja on tuntav kogu endise Nõukogude Liidu territooriumil. Poliitilised ja sotsiaalsed tingimused küll muutusid, aga säilis ootus, et keegi tuleb ja annab midagi. Teiselt poolt tähendab selline olukord, et alates nn rohujuuretasemelt iseorganiseeruva tsiviilühiskonna tekkimine on taolise režiimi kestes võimatu, pärast selle režiimi kokkuvarisemist aga äärmiselt raske.

Vaadeldava teema seisukohast on oluline, et eespool toodu käib ka selles süsteemis tegutsevate ametnike, bürokraatide kohta – nende *kui kodanike* ja nende *kui ametiisikute* kohta. Ülaltpoolt (vahetu ülemus, asutuse juhtkond, riigi poliitiline ladvik ehk võimueliit) tuleva omavoli vastu on ka ametnik kaitsetu. Kui ta, nagu bürokraat ikka, on huvitatud oma ametikoha säilitamisest, poliitilisest ja administratiivsest stabiilsusest, parimal juhul ka karjäärist ja ametiredelil edasijõudmisest, siis on tema ainus strateegia absoluutne kuuletumine, orienteerimine võimueliidi tahtele. Siin pole kohta

sparaadimängudele "Jah, härra minister" stiilis. Sellega võib vahele jääda ja kõik kaotada. Kui on tegemist eraomanduse likvideerimise ja totaalse riigistamise tulemusena tekkinud defitsiidiühiskonnaga, siis on ametnikul kaotada päris palju. Elementaarsed hüved – toidu- ja tarbekaup, eluase, puhkuse ja vaba aja veetmise võimalused, kvalifitseeritud arstiabi kättesaadavus, võimalus osta auto või sõita välismaale – sõltuvad selles ühiskonnas mitte kaubanduse ja sotsiaalsfääri üldisest arengust ja isegi mitte niivõrd isiklike sissetulekute tasemest, kuivõrd positsioonist, sotsiaalsest staatusest. Nõukogude-aegne kõnekäändki kõlas: "Mitte osta pole raske, hankida on raske."

Juurdepääs hüvedele, mitte palganumber, oli peamine stiimul, mis sundis ametikohast kõvasti kinni hoidma. Palk oli tootmises (tehases, ehitusel, kaevanduses) ju kõrgem, aga seal ei olnud spetspuhvetit, -kauplust ega kinnist polikliinikut. Ametikoha kaotus tähendanuks neis tingimustes kogu elulaadi kaotust, olnuks katastroof kogu suguseltsile, sest ka neile toodi ministeeriumi või peavalitsuse eripuhvetist suitsuvorsti, Tšehhi õlut, India teed ja Ameerika sigarette. Kinniste kaupluste ja puhvetite süsteem motiveeris ka elus edasi püüdma ja karjääri tegema. Nimelt oli neid spetsasutusi mitmes kategoorias, vastavalt ametniku staatusele. Mida kõrgem kategooria, seda suurem oli pakutava kauba valik ja seda madalamad olid selle hinnad.[10] Seegi polnud kõik: mingist tasemest alates oli palgalisana ette nähtud koguni spetsiaalne pajuk perekonnaliikmete jaoks. Nii et *selles mõttes* olid sotsiaalsed garantiid päris tugevad, ja mida tipu poole, seda tugevamad. Alates juhtimistasemest, kus muule lisandus ka ametiauto ja ametisuvila, võis "täitsa juba elada". Elitaarne tarbimine ilma eraomandita, puhtalt administratiivsete teenete eest, oli peaaegu heaoluühiskonna tasemel, aga ainult äravalitute jaoks.

---

[10] Traditsioon on üldisem ja seostub mitte ainult defitsiidiga. Võimalus teha sisseoste seal, kuhu reakodanikke ei lubata, võib olla ka lihtsalt staatuse sümbol, ametiseisundist tulenev privileeg. Viimati õnnestus autoril näha ainult bürokraatidele mõeldud kinnist kauplust 1994. aasta kevadel Brüsselis, selle Euroopa Liidu administratiivhoone keldris, kus asus Eestit ja teisi Balti riike demokraatia teele avitava *Phare* programmi peakorter. Magnetkaardiga avaneva ukse taha oli koondatud tahkeid ja vedelaid delikatesse kõigist EL liikmesmaadest. Hinnadki olid eurobürokraatidele igati taskukohased. Toidu- ja tarbekaupade defitsiiti aga Belgias teatavasti ei ole, funktsionaalset vajadust kinnise erikaupluse järele samuti mitte.

Lisaks sellele kaasnesid ametikohaga *sidemed vajalike inimestega* teistest asutustest, kelle kaudu sai lahendada muid elulisi küsimusi: sokutada laps paremasse kooli või instituuti (unistuste tipp oli Moskva Välissuhete Instituut), hankida perifeeriast pärit sugulasele sissekirjutus pealinna, muretseda ämmale välismaa ravimeid, saada tagasi eeskirjade rikkumise eest hoiule võetud juhiload. Hankida tuli endale, oma perekonnaliikmetele ja sugulastele, aga ka nendele *vajalikele inimestele*, kelle võimuses omakorda oli hankida näiteks Soome jope või Itaalia kingad. Teene teene vastu. Hankida, hankida, hankida – see oli põhiline toimetuleku tingimus defitsiidiühiskonnas. Ametikoht ministeeriumis võimaldas seda.

Arutlustes kommunistliku bürokraatia tunnusjoonte ja järelmõjude üle kipub kergesti segi minema kaks asja: mis oli selles spetsiifiliselt *nõukogulikku* ja mis oli selles lihtsalt *venepärast*. Ka Nõukogude Liiduga vägivaldselt ühendatud piirialadel, näiteks Eestis, oli põliselanike jaoks piir kommunistlikkuse ja venelikkuse vahel kaunikesti suhteline, vähemalt argiteadvuse tasemel. Ametlik praktika hämardas seda piiri veelgi, lugedes kommunistliku riigitruuduse märgiks mitmeid puht rahvuslikke asju: suurvenelasega abiellumist, õppimist mõnes Venemaa kõrgkoolis, veel parem – Venemaal sündimist. Etnilistest eestlastest, kes olid sündinud ja kasvanud Venemaal ning Eestisse repatrieeritud, moodustus 40ndatel ja 50ndatel aastatel suur osa Eesti tippametnikkonnast. Selle grupi markeerimiseks on Välis-Eesti sovetoloogid nende vene aktsendile viidates eristanud termineid *estonians* (kodu-eestlased) ja *yestonians* (Venemaa eestlased).

Kui välja arvata see, et omaenda rohkearvulise aparaadiga poliitiline partei kontrollis mitte ainult valitsusaparaati ja kõiki selle juhtimistasemeid, vaid ka seadusandlikku ja kohtuvõimu, ega siis muud väga spetsiifiliselt kommunistlikku nõukogude bürokraatias ei ilmnenudki. Traditsiooniliselt venepärased olid ka kodanike hoiakud riigiaparaadi suhtes. Range režiimi ja ametnike omavoli tingimustes oli võimalik toime tulla küll, aga peamiselt tänu sellele, et suure riikliku masinavärgi hammasrataste vahel oli alati mingi lõtk. Eestis oli see lõtk võib-olla väiksem kui mujal: mitte juhuslikult ei peetud nõukogudeaegse Eesti ametnikke Nõukogude Liidu ametnikkonna üldisel foonil natuke kummalisteks, kes püüdsid "lolle vene seadusi täita saksa täpsusega", nagu üks tolleaegne ütlus tabavalt märkis. Mujal Nõukogude Liidus taolist püüet üldjuhul ei täheldatud.

Eks siin ilmnes Eesti kui piiririigi ajalooline eripära. Sajandite vältel on Eestis halduskeelteks olnud nii vene kui saksa keel. Eesti idapiiril lõpeb *protestantlik* Euroopa ja algab bütsantslik *ortodoksne* maailm. Lõpeb ka protestantliku eetika ja töömoraali levikuala ehk areaal, samuti kirjaoskuse ja seaduskuulekuse euroopalik tase. Sajanditepikkuse kultuuritraditsiooniga võrreldes oli nõukogude periood Eestis lühike, sakste mõisatallis vitste ja soolveega maarahvale sisendatud täpsust, korralikkust ja tööarmastust see kohalikest lõpuni välja juurida ei suutnud. Kõvasti kahjustada aga küll.

Iga ametniku jaoks on kõige tähtsam mitte teha vigu. Suurim viga, mida ametnik saab teha, on võtta vastu kooskõlastamata otsus. Kui paberil ei ole tervet rida kooskõlastusi ega resolutsioone, siis vastutus ei haju ja eksimuse korral on süüdlast võimalik identifitseerida. See on äärmiselt riskantne, parem juba jätta otsustamata. Selleks aga, et olla edukas, peab ametnik kindlasti vastama ootustele. Jutt on ülaltpoolt tulevatest ootustest, nende isikute ootustest, kellest sõltub eksistents ametnikuna. Ametnikust allpool, reakodanike ja allasutuste ametnike seas selliseid isikuid ei ole. Ametniku sõltuvus selles süsteemis on ühesuunaline, ta sõltub ainult neist, kes teda on kohale määranud ja kes võivad ühel hetkel määrata hoopis kellegi teise. Ametnik peab seetõttu olema kuulekas, mitte niivõrd *seaduskuulekas*, kuivõrd just *sõnakuulekas*. Nõukogude perioodi üks levinum nähtus oligi nn telefoniõigus – kõrge võimukandja iga telefoniline korraldus (ka näiteks kohtunikule) oli vastuvaidlematuks täitmiseks. Seadus oli ka muidugi täitmiseks, kuid alles teises järjekorras. Ametnik sõltus võimust, kusjuures totaalse võimu korral oli ka sõltuvus totaalne.

Väide, et nõukogude bürokraatia oli *politiseeritud*, on sama banaalne kui väide, et riigivõim on poliitiline. Mida ametniku jaoks tõi kaasa totalitaarne režiim, oli juba eespool vaatluse all. Mis mõttes aga ametnikkond oli politiseeritud ja mis mõttes sõltuv, vajab täiendavat lahtiseletamist. Asi on selles, et riigiaparaat oli neil aastail politiseeritud pigem kõrgemalseisvast võimust absoluutse sõltuvuse, mitte isikliku parteilise kuuluvuse mõttes. Nõukogude riigiaparaadi politiseeritus ei tähendanud ilmtingimata kommunistlikkust. Tõepoolest, selleks et jõuda hierarhia tippu, tuli kindlasti kuuluda valitseva ainupartei ridadesse ja ka mõne selle valitava organi koosseisu, omandada lisaks ülikoolihariduse veel parteipoliitiline kõrgharidus, mitte lubada lastel välismaalasega abielluda

ega astuda mõne koguduse liikmeks, teada ja tunda veel mingeid olulisi mängureegleid. Aga see käis tippude ja tippu pürgijate kohta.

Suurem osa nõukogude teenistujatest aga komparteisse ei kuulunud. Ega neid poleks sinna ka võetud, isegi kui nad oleksid seda väga tahtnud. Kompartei jälgis teraselt oma liikmeskonna sotsiaalset koosseisu ja oli ideoloogilistel põhjustel vägagi huvitatud, et tööliste protsent selles liiga madalale ei langeks. Seetõttu kehtisid parteisse vastuvõtul limiidid ja kvoodid: nii ja nii mitme töölise vastuvõtmise korral sai ridadesse astuda üks teenistuja, kas oli selleks siis ametnik, kooliõpetaja, kirjanik või teadlane. Ja ega selleks, et absoluutselt sõltuda võimust ja selle võimu tahet ellu viia, ei pea ju ise tingimata võimupartei liige olema. *Brežnevi* valitsemisaja lõpupoole, aastal 1979, seega ajal, mil poliitiline surve kogu ühiskonnale oli väga tugev ja tunneli lõpust ei paistnud veel üldse mingit valgust, kuulus Nõukogude Eesti teenistujatest kommunistlikku parteisse absoluutne vähemus, alla 17% (Pootc 1983:50*)*. Tõsi küll, tööliste seas oli see protsent veel väiksem – alla 7.

Bürokraatlikke aparaadimänge takistas ka see, et ametkondade tippjuhid ei olnud harilikult mingid võhiklikud poliitikud, vaid oma ala asjatundjad. "Jah, härra minister" stiilis hämamine ja puru silmaajamine poleks seetõttu läbi läinud. Pealegi püsisid ametkondade juhid tavaliselt pikka aega oma kohal ega vahetunud iga kord uute valimiste järel. Ka see soodustas nende ametialase asjatundmise süvenemist. Nii et *ülaltpoolt* oli kontroll kaunis vali. Kontrolli *altpoolt* muidugi ei olnud, nii nagu kogu demokraatiat, võimude lahusust, halduskohut, uurivat ajakirjandust, konkureerivaid poliitilisi jõude ja varikabinette, kes olukorda teraselt jälgivad ja vigu ning möödalaskmisi avalikkuse ette toovad. Selles mõttes oli sõltumatus kodanikest, ühiskonnast, avalikust arvamusest küll täielik. Karistamatus muidugi ka.

Sellel taustal peab vaatlema ka bürokraatia võimaliku iseseisvuse ja talle omaste grupihuvide küsimust. Sõltumatus kodanikest ja totaalne sõltuvus võimukandjatest – selline oli nõukogude bürokraatia valem. Ametnikkond oli küll politiseeritud, kuid peamiselt poliitilise võimuladviku tööriista mõttes, mitte niivõrd isikliku parteilise kuuluvuse mõttes. Bürokraatlikest grupihuvidest oli peamine *mitte kõigutada paati*, mitte põhjustada rahulolematust kõrgemalseisvates ülemustes. Osalemine rituaalsetel poliitilistel koosolekutel, parteiliste loosungite kui maagiliste vormelite kordamine oli kindlasti osa tolleaegsest administratiivsest kultuurist, kuid see kuulus pigem *vaadeldava kultuuri* ehk pealispinna, mitte administratiivse kultuuri tuumiku ehk *süvakultuuri* valdkonda. Et õigusriiki ei olnud, siis oli ka üldine õigusteadvus nõrgalt arenenud. Kogu bürokraatlik püramiid oli üles ehitatud mitte seaduskeskselt, vaid isiku- ja võimukeskselt. Nõukogude bürokraatia oli erilaadne, kuid nagu eespool nägime, mitte ainulaadne. Taoline administratiivse kultuuri tüüp on tuntud mujalgi.

Üks oluline moment on siin kindlasti veel. Kui Weberi lähtekohaks oli legitiimsus, mitte võim, siis loomulikult ei konstrueerinud ta oma bürokraatia mudelisse sellist mõõdet kui poliitika. Weberlik bürokraatia on apoliitiline. Poliitilist neutraalsust ja lojaalsust igale seaduslikule poliitilisele võimule peetaksegi professionaalse bürokraatia üheks tunnusjooneks. See ei tähenda, et bürokraatia ei osaleks poliitika väljatöötamise ja elluviimise protsessis. Vastupidi, just ametnikkond töötab poliitikute jaoks välja eelnõusid ja viib ellu poliitikute tehtud otsuseid. Nii osalevad ametnikud keskkonnapoliitikas, julgeolekupoliitikas, hariduspoliitikas, sotsiaalpoliitikas jne. Küll aga tähendab see, et bürokraatia ei osale poliitilistes mängudes, mille eesmärgiks on võimusuhete tasakaalu kõigutamine ühiskonnas.

Poliitika on küsimus huvidest ja peamine huvi on mõistagi võim. Huvide teostamise vahendiks on poliitiline tahe. Kui bürokraatia tegevus on rangelt reglementeeritud, siis ei ole poliitilisel tahtel muud võimalust sekkuda bürokraatliku aparaadi tegevusse, kui teha seda legaalsel teel, seadusandlikult uusi norme ja protseduurireegleid kehtestades. Teisalt eeldab see, et ka bürokraatial ei ole talle reeglitega ettekirjutatud rollist hälbivaid huve ja ta ei otsi nende teostamiseks vahendeid. Weberi bürokraatia ei osale poliitikute võimumängudes ega mängi ise aparaadimänge poliitiliste võimukandjate vastu.

Need põhimõtted kehtivad reegli- ja rollikeskses süsteemis. Kuidas on aga lood süsteemis, kus esikohal on võim ja kus reeglid jäävad tahaplaanile? Kui seadusnormid ja protseduurireeglid on teisejärgulise tähtsusega, siis esimene, mis silma torkab, on ametnikkonna kaitsetus poliitilise tahte ükskõik millise avaldumise ees. Endise Nõukogude Liidu territooriumil on ka tänapäeval ikka veel riike, kus mitte ainult presidendi lähikondsed ja tema isiklik aparaat, vaid ka valitsuse liikmed ei ole kaitstud riigipea halva tuju

eest, või kus president veel enne kohtuprotsessi algust vaatab soovi korral läbi juurdlusmaterjalid ning langetab oma otsuse "antud asjas". "Isakese" kuju, kes teab kõigist paremini, mis tema alamatele hea on, ei ole teoreetikute väljamõeldis ega pärine sugugi ainult minevikust.

Usutavasti me ei eksi, kui kasutame nõukogude-aegse administratiivkultuuri kohta terminit *paternalistlik*. Selles veendumiseks piisab, kui vaadata nõukogude perioodi lõpuaastate juhtimisstiili kirjeldust, mille on ***Heiki Kripsi*** uuringutele viidates andnud ***Maaja Vadi*** (Vadi 1995:25). Vaatluse all on küll tolleaegsete riigiettevõtete tippjuhid, kuid ei ole alust arvata, et nende juhtimistiil ja -kultuur oleksid oluliselt erinenud muude riigiasutuste omast, neid riigiettevõtteid kureerinud ministeeriumid kaasa arvatud. Iseloomulikud jooned olid aga sellised:

- juhid ei pööra tähelepanu alluvate vajadustele, soovidele ega isiksuseomadustele,
- juhid ei toeta alluvate ametialast ega isiksuse arengut,
- juhid varjavad alluvate eest olulist informatsiooni,
- juhid kamandavad,
- juhtidel on kalduvus suhtuda alluvatesse nagu lastesse,
- alluvate arvamusi ei arvestata, kui need on vastuolus juhi mõtetega,
- eksimuse korral püütakse inimest karistada, selle asemel et keskenduda vea parandamisele,
- juhid ei talu altpoolt tulevat initsiatiivi,
- juht ei lähe vastuollu oma ülemusega isegi siis, kui tal on õigus,
- juhid väldivad vastutust nii palju kui võimalik.

Siin on koos nii bürokratismi üldised (väldivad vastutust) kui ka otseselt paternalistlikud jooned (suhtuvad nagu lastesse, kamandavad, karistavad, arvamusi ei arvesta, initsiatiivi ei luba, informatsiooni ei jaga). Iseloomulik on ka see, et veel kõrgemate ülemuste suhtes käitub juht nendesamade põhimõtete kohaselt (ei lähe vastuollu isegi siis, kui tal on õigus). Kui "isake" on kuri, ei julge "lapsuke" temaga vaielda ka siis, kui ta kindlalt teab, et "isake" eksib. Küllap siis "isake" oligi kuri.

Selliste hoiakute, väärtuste ja kogemustega olid riigiametnikud, kellega alustas taasiseseisvunud Eesti Vabariik.

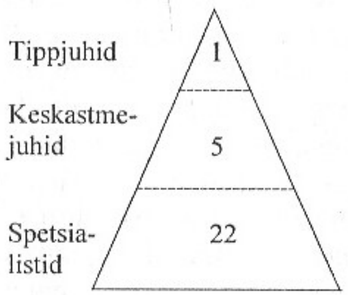
Avalik teenistus seati Eestis sisse avaliku teenistuse seaduse (ATS) kehtestamisega alates 1. jaanuarist 1996. Kuni selle ajani töötasid ametnikud töölepingu alusel, ilma avaliku teenistusega kaasnevate nõuete, piirangute ja hüvitusteta.

Loomulikult ei tähenda öeldu, et Eesti ametnikkonna kujunemine algas alles ATSi kehtestamisega. Pigem vastupidi – suurimad muudatused ja murrangud olid selleks ajaks juba toimunud. 1994. aasta suvel näitas riigi- ja valitsusasutustes läbiviidud uuring, et eelmise kolme aasta jooksul, st alates Eesti taasiseseisvumisest 1991. aastal, oli välja vahetatud 73% asutuste tippjuhtidest, 45% keskastmejuhtidest, 35% ametnikest-spetsialistidest ja 33% tehnilisest personalist (Roots & Karotom 1994:4). Muutunud oli valitsusasutuste institutsionaalne struktuur, ministeeriumide arvu oli nende omavahel ühendamise või olemasolevate likvideerimise teel vähendatud 18lt kuni 12ni. Kahtlemata tõi see kaasa muutusi ka ametnike arvus ja koosseisus. Teiselt poolt oli asutusi, mis tuli luua täiesti tühjale kohale. Asi oli selles, et Nõukogude Liidu koosseisus ei täitnud Eesti kõiki riiklikke funktsioone ja vastavad valitsusasutused kas puudusid või eksisteerisid ainult *pro forma*. Nii tuli alates nullist luua välisministeerium, piirivalveamet, tolliamet, migratsiooniamet, kaitseministeerium, kaitsepolitsei ja mitmed teised asutused.

Suured muutused toimusid samuti olemasolevate ja reorganiseeritud ametkondade personali seas. Ühe osa kvalifitseeritud juhte ja spetsialiste neelas tärkav erasektor. Riigiametnik, eriti tippametnik oma teadmiste, tutvuste ja sisepiiriinfoga oli erafirmade silmis vägagi hinnas. Teine osa ametnikest pidi lahkuma kas oma liiga punase mineviku tõttu või siis seoses sellega, et uued tippjuhid tõid ministeeriumisse kaasa oma meeskonna. Riigitööle asus ridamisi uusi, varasemate kogemusteta ja väljaõppeta isikuid. Paratamatult sattus nende sekka ka täiesti juhuslikke, üldsegi mitte ühiskonna ühishüve teenimisest, vaid pigem soodustustest, võimust ja rahast huvitatud inimesi. Neid tuli järgnevatel aastatel hakata uuesti välja vahetama. Üks seaduspärasus oli küll kindel: mida kõrgem oli ametipositsioon, seda kiiremini seal personal vahetus.

Ametikohtade hierarhia oli enam-vähem paigas (vt joonis 3). Ühe tippjuhi kohta tuli 5 keskastmejuhti ja 22 alluvat, mida võib juhtimisulatuse seisukohalt pidada isegi heaks näitajaks. Ka juhtide haridustase (85–86% kõrgharidusega) oli suhteliselt kõrge. Küll aga tekitas tippjuhtide jätkuv voolavus (23% aastas) küsimusi seoses

juhtimise järjepidevuse ja taseme säilitamisega. Vaatamata suurele kaadri liikumisele kõikides kategooriates, oli spetsialistil, nagu näeme, siiski 2 korda suurem tõenäosus oma ametikohta säilitada kui tippjuhil. Ümberkorralduste käigus oli riigiteenistusse tulnud märkimisväärselt palju noori. Nii olid nooremad kui 30-aastased 48% välisministeeriumi, 31% rahandusministeeriumi, 28% justiitsministeeriumi ja kaitseministeeriumi töötajatest.



Kõrgharidusega ametnike osakaal (%)	Staažiga ametikohal	
	alla 3 aasta	alla 1 aasta
86	73	23
85	45	15
47	35	13

Joonis 3. Eesti Vabariigi valitsusametnike püramiid (Roots 1997:61)

Samasse perioodi langevad ka esimesed sammud riigiametnike professionaalse taseme tõstmiseks. 1992 alustas Sisekaitseakadeemia eelkäija – Eesti Riigikaitse Akadeemia. Euroopa Liidu *Tempus*-programmi toetusel algasid ettevalmistused avaliku halduse erialade avamiseks ülikoolides. Kuni selle ajani peamiselt omavalitsustöötajate infopäevadega tegelnud Riigikantselei Koolituskeskus kujundati ümber Eesti Haldusjuhtimise Instituudiks, kus hakati korraldama sisseelamis- ehk adapteerumiskursusi uutele riigiametnikele, aga ka tippametnike pädevuskursusi. Seadusloome arenedes vananes kiiresti riigiasutustes töötavate juristide kvalifikatsioon ja nemadki vajasid erialast ümberõpet. Kogu ametnikkond tervikuna tundis samuti kõige teravamat puudust just juriidilistest teadmistest, teadmistest riigiametniku õiguste ja kohustuste kohta, aga ka arvutioskusest ja asjaajamise korraldamise oskusest (Roots & Karotom 1994:14). Kuid nagu endisel Ida-Saksamaal, oli ka Eestis ainult osa ametnikkonna probleemidest võimalik lahendada koolituse vahenditega.

Viiteid sellele leidub mitmest välisekspertide poolt tollal Eesti ametnikkonna kohta tehtud uuringust. 1993. aasta sügisel tegid Eesti riigiametnikega seeria intervjuusid Maastrichtis asuva Euroopa Avaliku Halduse Instituudi (EIPA) eksperdid (Roots 1993, vt selle kohta ka Roots 1997:53–80). Ekspertide mitmed tähelepanekud puudutavad Eesti ametnikkonna kvalitatiivset koostist ja riigiasutuste töökorraldust üldse:

- otsuste tegemine on liigselt tsentraliseeritud; asutusesisene info ei liigu, kesk- ja allaste ei tea, mis tipptasemel toimub; tippjuhid koormavad end liigselt detailidega; kohustusi, võimu ja vastutust ei delegeerita; spetsialistid tegelevad igaüks väga kitsa valdkonnaga,
- juhtivale tööle edutatud ametnikud säilitavad ka uuel ametikohal spetsialisti hoiaku; uued tippjuhid ei mõista juhtiva töö olemust, ei saa aru oma uuest rollist, ei huvitu planeerimisest, analüüsist, otsuste tegemisest, ametkonna üldise poliitika ja arengustrateegia väljatöötamisest; alluvad jäetakse omapead, juhid ei tunne alluvate probleeme, ei toeta neid kui vaja; ministrid omakorda ei tunne huvi tippametnike tegevuse, käekäigu ja probleemide vastu,
- seadusandlus on puudulik, kindlaks määramata on riigiametniku staatus, tema õigused, kohustused, sotsiaalsed garantiid,
- riigiametniku palk on väike, sellest tuleneb kaadri suur voolavus,
- ministeeriumidel puudub selge ülevaade sellest tööst, mida teevad vastava valitsemisala riigiasutused teistes Euroopa riikides,
- asutustes on raskusi ametnikutöö korraldamisega, puuduvad teadmised ja oskused teha rutiinset kantseleitööd,
- suur probleem on kohaliku omavalitsuse valitava koosseisu ja ametnike koolitamisega: mitte ainult valitav, vaid ka palgaline koosseis uueneb seoses valimistega suures osas; kohtadel on raskusi kvalifitseeritud kaadri leidmisega.

Erilist äramärkimist leidis kolm, väliseksperte kõige ebameeldivamalt üllatanud asjaolu:

- tipp- ja keskastmejuhtide tasemel puudub täielikult ettekujutus eelarveprotseduuridest, ministeeriumide osakonnad ja nende juhid ei osale eelarveprojekti koostamisel, osa neist ei tunne selle vastu ka mingit huvi,

- töö dokumentidega on ametiasutustes nõrgal järjel; dokumentide ringlus, vormistamine ja säilitamine eeldaks paremat koolitust, aga ka elementaarset korrektsust,
- tippametnikel ei ole mingeid sotsiaalseid garantiisid, nende ametipositsioon on ebakindel, sõltub täielikult ametkonna poliitilise juhi (ministri) suvast.

Järgmise 2–3 aasta suurimaks muutuseks oli kindlasti ametniku staatust reguleeriva avaliku teenistuse seaduse kehtestamine, teiste nimetatud probleemide lahendamine osutus märksa aeganõudvamaks protsessiks. Et selles veenduda, analüüsigem tsiteeritud raportis toodud tabelit (vt tabel 1), kus on kirjas ekspertide arvates kõige olulisemad, lausa möödapääsmatult vajalikud muudatused Eesti administratiivses kultuuris.

Tabel 1. Eesti administratiivne kultuur ja selles tarvilikud muutused (Venna & Higgins 1994:14)

Millest loobuda	Milleni jõuda
Politiseeritus	Professionaalsus
ad hoc reformid	Arengustrateegiad
Ametnike arvuline vähendamine	Ametnikkonna kvalitatiivne areng
Ebastabiilsus	Stabiilsus ja ametialane turvalisus
Isiklik lojaalsus	Organisatsioonide võrgustik
Usaldamatus ja ametkondlikud klikid	Vastastikune usaldus ja avatud suhtlemine
Individuaalne tegutsemine	Omavaheline koostöö probleemide lahendamisel ja tegevuse planeerimisel
Madal motiveeritus ja töömoraal	Kõrge motivatsioon ja pühendumine
Ebapiisav tasu ja madal enesehinnang	Adekvaatne tasu ja kõrge enesehinnang

Isegi kui see skeem on liiga üldine, et olla tuletatud ainuüksi Eesti andmestiku põhjal, mahtusid 90ndate Eesti ametnikkonna probleemid EIPA ekspertide arvates nimetatud märksõnade alla.

Pidagem silmas, et need üldistused on esitatud seisuga 1993. aasta sügis. See oli aeg, mil suurem institutsionaalne reorganiseerimine oli juba toimunud, riigi- ja valitsusasutuste struktuur oli muutunud, samuti oli seljataga kõige massilisem personali uuendamine, olenevalt ametikohast oli see, nagu eespool nägime, 1/3 kuni 3/4 kõikidest töötajatest,. Ja milliste tulemustega? Rahvusvaheliste ekspertide arvates on iseloomulikeks märksõnadeks *politiseeritus, isiklik lojaalsus, usaldamatus, klikid.* Vägisi kipub kujunema järeldus, et ametnikkonnale osaks saanud puhastuste laine, mis toimus põhimõttel "Plats puhtaks!", oli suutnud küll oluliselt uuendada riigi- ja valitsusasutuste personali koosseisu, kuid mitte murda administratiivse kultuuri nõukogudeaegset paradigmat.

Kui midagi uut oligi, siis vast *madal motiveeritus ja enesehinnang*, mis ei olnud eelmise perioodi riigiametnikele kuigivõrd omane. Kui nõukogude bürokraatiat iseloomustas üldine hoiak, et ametnik mitte ei teeni kodanikke, vaid valitseb nende üle, siis ei kaasnenud sellega päris kindlasti mitte madalat enesehinnangut, pigem ikka vastupidi – riigibürokraadi enesehinnang oli põhjendamatult kõrge. Ja priviligeeritud juurdepääs defitsiidiühiskonna hüvedele, millest oli eespool juttu, oli nõukogude ametniku jaoks piisavalt tugev stiimul.

Mis nähtus see siis nüüd on? Iseseisev riik, omariiklus taastatud, aga administratiivne entusiasm kipub kustuma? Aga teisest küljest, mõelgem korraks järele, mis protsess see oli, mis toimus. Loosung "Plats puhtaks!" tähendas sisuliselt jõulist katset ametnikele selgeks teha, kes iseseisvas Eesti riigis tegelikult valitseb. Katse oli edukas. Toimunud poliitilise suurpuhastusega saadi sama tulemus, milleni Nõukogude Vene riigiaparaadis jõuti, tõsi küll märksa barbaarsemate meetoditega, aastaks 1938 – ametnikkonna totaalne alistumine poliitilise jõu ees. Kui ikka hinges on ebakindlus tuleviku ees, ja mis veel olulisem, kui on ebaselged mängureeglid või pole neid üldse, nii et näha on küll, et aparaati puhastatakse ja et keegi pole selle eest kaitstud, aga päriselt aru ka ei saa, mis loogika järgi see tegevus käib, loomulikult tuleb siis hirm, enesekindlus kaob ja enesehinnang langeb. Ei tea ju, millisel hommikul võidakse asutus üldse ära kaotada või siis jälle kellelegi öelda, et homme pole vaja enam tulla.

See on toimunu üks aspekt. Teine peitub EIPA ekspertide märksõnas *politiseeritus*. Mida nad küll sellega mõtlevad? Triviaalne

ettekujutus nõukogude bürokraatiast on tõesti selline, et see oli poliitiline bürokraatia, bolševistlik ja hästi punane. Kuid Eestis olid taasiseseisvumise esimesed aastad juba seljataga ja riigiaparaadi suurpuhastus toimunud. Millest me siin enam räägime? Mingit bolševismi või kommunismi polnud leida enam tikutulegagi, ja kui mõnel vana kooli ametnikul kuskil hingepõhjas või südamesopis sattusidki olema sinnakanti kiskuvad hoiakud, siis oli see ametnik vähemasti avalikkuse ees hästi vakka ja pidas oma veendumused oma teada. Ja ega selles polnudki ametnike jaoks midagi uut – kaksikmoraal, eriti poliitilistes küsimustes, oli nõukogude perioodi tavanähtus. Koosolekul kõneldi üht, sõpradega saunas teist ja kodus lastele kolmandat. Nii et järjepidevus jätkus. Aga siiski, mis politiseeritusest käis jutt?

Eespool nägime, et nõukogude bürokraatia oli politiseeritud kahes mõttes. Selleks et seal tippu jõuda, tuli tõesti ilmutada teatavat poliitilist aktiivsust, aga see käis kaugeltki mitte kõigi ametnike kohta. Riigiametnike enamus oli politiseeritud peamiselt selles mõttes, et kogu bürokraatlik hierarhia tervikuna oli üles ehitatud isiku- ja võimukeskselt. Sellest ka obligatoorne isiklik lojaalsus oma ülemate suhtes ja mitmed muud ülalmainitud tunnusjooned. Ja edasi, kui politiseeritud aparaati hakata puhastama poliitiliste vahenditega, mis on siis tulemus? Kindlasti saame jällegi politiseeritud, võimukandjate suhtes kuuleka ja vahetule ülemusele isiklikult ustava ametnikkonna. Poliitilise puhastuse tulemuseks ei saa kuidagi olla *võimu* asemel hoopis *reeglitele* orienteeruv bürokraatia ehk paradigma vahetus. Vastupidi, mida jõulisemalt poliitiline juhtkond oma võimu näitab, seda enam hakkab ametnikkond kogu oma tegevuses seda jõudu arvestama. Reeglitele orienteerimiseks tuleb teha midagi hoopis muud – luua ning kehtestada tarvilikud normid ja protseduurireeglid. Kuid taolisi reegleid, kas või avaliku teenistuse seaduse näol, 1993. aastal veel ei olnud. See seadus võeti vastu alles 1995. aasta jaanuaris ja hakkas kehtima aasta hiljem. See oligi üks põhjus, miks esimene ja kõige murrangulisem etapp riigi- ja valitsusasutuste elus pärast taasiseseisvumist murdis küll ametnikke, kuid jättis nõukogudeaegse administratiivkultuuri tüübi püsima. Tõsi, mõneti deformeerunult (madal enesehinnang), kuid siiski.

4. Avaliku teenistuse sisseseadmine Eestis

1. jaanuaril 1996 ärkasid Eesti ametnikud üles juba avalike teenistujatena. Mingeid muutusi nad enda juures ei märganud, elu kulges omasoodu. Kuigi avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisest oli möödas juba terve aasta, oli ametnikest vaid mõni üksik vaevunud sellega tutvuma. Ka avaliku teenistuse mõiste ise oli enamikule kaunis hägune, Eestis polnud ju sellist asja aastakümneid praktiseeritud. Üldiselt tundus, et eks ta üks formaalsus ole.

4.1. Töösuhe ja teenistussuhe. Avaliku teenistuse seadus

Seletamaks Eesti ametnikkonna hoiakuid avaliku teenistuse asjus, tuleb taas teha kõrvalepõige endise *DDR* ehk Ida-Saksamaa ametnike juurde. Pärast Saksamaa taasühinemist, kui päevakorda kerkis endiste riigi- ja munitsipaalametnike edasine saatus, alustati nende integreerimist Saksamaa Liitvabariigi avalikku teenistusse. See oli mitmekäiguline protsess. Tipp- ja keskastmejuhid leiti vanade liidumaade juba kogemustega ametnike seast, aga vaja oli ka täitjaid. Kõigepealt tehti kindlaks endiste Ida-Saksa ametnike *Stasi*-sidemed. Kõik ametnikud pidid kirjalikult vastama küsimusele: "Kas Te olite salateenistuse informaator?" Vastuseid võrreldi arhiivimaterjaliga. Need, kes olid püüdnud oma sidemeid varjata, vabastati töölt – tööandjale valetada ei tohi, Saksamaal vähemalt. Edasi vaadati vanuselist koosseisu. Alla 35-aastastele esitati järgmine küsimus: "Kas Te tahate astuda avalikku teenistusse?" Nimelt saab Saksamaal ametiasutuses töötada ka n-ö vabapalgalise teenistujana, kellele ei laiene avaliku teenistuja jaoks kehtestatud nõuded ja piirangud, hüvitused muidugi ka mitte. Ja alles seejärel algas *neile, kes soovisid* teenistusse astuda, eespool juba kirjeldatud järel-

koolitus, mis lõppes ametnikueksami sooritamisega. Miks vanust vaadati, on ka selge: ametniku väljaõpe on kallis, tasuvusaeg pikk ja pensionieelikutesse ei tahaks riik seetõttu investeerida.

Eestis toimus asi täies vastavuses ATS §163 lg 1 sätestatuga: "Kahe kuu jooksul, arvates käesoleva seaduse jõustumisest, vormistatakse töölepingu seaduse alusel tööle võetud ametnik nimetamise alusel teenistusse võetuks tagasiulatuvalt, alates seaduse jõustumise päevast." Ainult ametnikuvanne tuli alla kirjutada. Tõsi küll, põhiseaduse rakendamise seaduse §6 nõudis, et iga valimise või nimetamise teel täidetavat ametikohta riigi- või kohaliku omavalitsuse organis taotlev isik peab andma omakäelise süümevande, et ta pole olnud mõne Eestit okupeerinud riigi eriteenistuste kaastöötaja või agent, kuid võrrelda polnud neid kirjatöid millegagi – KGB oli oma arhiivid selleks ajaks Eestist välja vedanud.

Ainus küsimus, millele seadus tähelepanu pööras, oli ametniku kodakondsus. Riigiametnikud, kes seaduse jõustumise päeval ei olnud Eesti Vabariigi kodakondsuses, kuulusid aasta jooksul teenistusest vabastamisele (ATS §169 lg 1). Need kodakondsuse taotlejad, kes töötasid maksuametis, politseiametis ja päästeametis, said armuaega kolm, Täitevameti välismaalased viis aastat. Nende ametite personali koosseisu vaadates oli mööndus möödapääsmatu.

Mingit muud "sõela" avaliku teenistuse seaduse kehtestamisega ei kaasnenud. Seadusandja mõte oli olnud võtta kõik algul teenistusse ja siis sõeluda tagantjärele. Sel eesmärgil nägi ATS ette ametnike perioodilise atesteerimise: "Ametniku atesteerimine käesoleva seaduse tähenduses on ametniku kutseoskuste, võimete ja isikuomaduste vastavuse hindamine ametikohal esitatavatele nõuetele. " (ATS §90) Protseduuri läbiviimiseks tuli luua spetsiaalsed konkursi- ja atesteerimiskomisjonid, kes atesteerivad ametnikke üks kord kolme aasta jooksul (ATS §91 lg 1 p 1). Tähelepanuväärne on, et seaduses toodud formuleering rääkis vastavusest ametinõuetele, mida tuli regulaarselt hinnata, mitte töötulemuste hindamisest. Nii või teisiti, nõudeid, millele ametnik oleks pidanud vastama, esiotsa veel niikuinii ei olnud.

Üks põhjus, miks "seaduse jõustumise päeval teenistuses olnud ametnikud" ei osanud oma *lepingulise töösuhte* muutumist *teenistussuhteks* kuigivõrd oluliseks pidada, oligi kindlasti see, et nende soovi või arvamust ei küsitud. Tegelikult oleks võinud küsida küll, erinevus on piisavalt oluline. Tööõiguse mõte on kaitsta töövõtjat

tööandja võimaliku omavoli eest. Tööleping on kahe vaba tahte alusel tegutseva osapoole vahel sõlmitud kokkulepe. Teenistussuhte puhul astutakse esimene samm küll vaba tahte alusel – astuda teenistusse või mitte – , selle järel on aga tegemist eeskätt alluvussuhtega. Mispärast? Mis selles avalikus teenistuses nii erilist on?

Katsume sellele küsimusele vastust leida avaliku teenistuse seadusele endale tuginedes. Avaliku teenistuse seaduse §1 lg 1 määratleb avalikku teenistust töösuhte kaudu: "Avalik teenistus (edaspidi teenistus) on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses." Formuleering "teenistus on töötamine" võib esmapilgul tunduda teenistus- ja töösuhte samastamisena, aga ainult esmapilgul. Rõhk on lause lõpul: jutt on mitte igasugusest töötamisest, vaid töötamisest *ametiasutuses*. Asja teeb meile selgeks ATS §2 lg 1: "Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine." Jõudsimegi võtmesõnani *avaliku võimu teostamine*. Avalik teenistus on seotud avaliku võimu teostamisega.

Sellega seoses on oluline silmas pidada mitut asjaolu. Kõigepealt ei ole mitte iga töö ametiasutuses avaliku võimu teostamine, igas asutuses on ametikohti, mis on sellega seotud, ja on ametikohti, mis sellega seotud ei ole. See ongi põhjus, miks Saksamaa Liitvabariigi ametiasutustes töötab nii ametnikke (*Beamte*) kui teenistuses mitteolevaid isikuid (*Angestellte*). Eestis tehakse vahet asutuse tüüpide vahel (valitsusasutuste töötajad *on kõik* ja hallatavate asutuste töötajad *ei ole keegi* avalikus teenistuses), Saksamaal rohkem ametiülesannete iseloomu järgi.

Teine asjaolu on seotud sellega, et sedamööda, kuidas äri-juhtimise terminoloogia tungib avalikku juhtimisse, on avalikku teenistust hakatud defineerima mitte avaliku võimu, vaid *avaliku teenuse* osutamise kaudu. Autoril on olnud võimalus tutvuda näiteks Soome täitevameti arengustrateegiaga, kus kõneldakse *klienditeenindusest* ja eristatakse seejuures täitevameti juhukliente, püsikliente ja VIP-kliente. See kõik on väga kena ja kõlab hästi kaasaegselt. Kui nii mõelda, siis ka politsei, kes kindlustab avalikku korda, osutab kodanikele seeläbi avalikku teenust. Kui aga politsei ei rakenda seejuures avalikku võimu, lakkab tema teenus olemast – ta ei suuda avalikku korda kindlustada ja ühiskonna turvalisust tagada. Nii et keskne on ikka avalik võim, kas seda teenuseks nimetada või mitte, on rohkem moe- ja maitseküsimus.

Kolmas oluline moment on see, et igale esimesele vastutulijale ei saa riik avaliku võimu teostamist usaldada. Avalik teenistus, erinevalt lihtsalt tööõigussuhtest, iseloomustabki *riigi erilist usalduslikku suhet* isikusse, kellele ta annab volitused ja kelle kaudu ta avalikku võimu teostab. Avalik teenistuja on riigi teovõime kandja – riik toimib ja teostub ametnike kaudu. Sellest tulenevalt seatakse ametnikele teatud *nõuded*, näiteks eespool mainitud kodakondsusnõue – riik toimib ehk teostab avalikku võimu oma kodanike kaudu. Riik kaitseb üldist hüve ning peab ühiskonna kui terviku huvides kindlustama riigi funktsioonide laitmatu täitmise. Selle nimel kehtestab riik avalike teenistujate suhtes mitte ainult teatud nõuded (haridusnõue, ametialase pädevuse nõue, nõuded isiksuseomadustele jms), vaid seab nende suhtes sisse ka teatud *piirangud* (erakondadesse kuulumise, relvi valdavatesse organisatsioonidesse kuulumise, tulundusühingusse kuulumise, teise tööandja juures töötamise, tööalastes surveaktsioonides osalemise jne suhtes). Sellega riivab ta ametniku õigusi ehk, teisiti öeldes, riik rakendab tööandjana avalikku võimu ka tema teenistuses olevate avalike teenistujate suhtes. Seda sai silmas peetud, kui eespool iseloomustasime teenistussuhet alluvussuhtena. Et teenistusse astudes avaldab ametnik valmisolekut millestki loobuda, siis riik tööandjana kompenseerib selle täiendavate garantiide ja soodustuste näol – *riigil on avalike teenistujate suhtes kohustused*, mida tal teiste töötajate suhtes ei ole.

Millised nõuded ja piirangud avaliku teenistuse seadus siis kehtestab? ATS §14 sätestab: "Riigiametnikuna võib teenistusse võtta 21-aastaseks saanud vähemalt keskharidusega teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel kehtestatud ulatuses." Seadus loetleb ka neli kategooriat isikuid, keda ei või võtta teenistusse (ATS §16):

1) kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest;

2) kes on eeluurimise või kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest seadus näeb ette vabadusekaotuse;

3) kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus – niisugusele ametikohale või tegevusalale;

4) kes on lähedases suguluses (vanemad, vennad, õed, lapsed) või hõimluses (abikaasa, abikaasa vanemad, vennad, õed, lapsed) vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või vahetu ülemusega.

Selgelt on üles loetud teenistuskohustuste täitmisega seotud nõuded:

- "Teenistuja peab oma teenistuskohustusi täitma täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult ja omakasupüüdmatult ... " (ATS §59 lg 1)
- "Teenistuja on kohustatud täitma teenistusse puutuvaid õigusakte ja korraldusi ning, ootamata erikorraldust, ülesandeid, mis tulenevad tema teenistuskohast ..." (ATS §59 lg 2)
- "Teenistuja on kohustatud täitma vahetu ülemuse või ametiasutuse juhi ühekordseid teenistusalaseid korraldusi, mille täitmise kohustus ei tulene tema teenistuskohast ..." (ATS §60 lg 1)
- "Teenistuja on ajutiselt kohustatud täitma ametiasutuse juhi antud ülesandeid, mis ei kuulu tema teenistusülesannete hulka, kui niisuguste ülesannete täitmine on samas ametiasutuses vajalik loodusõnnetuse tagajärgede kiireks kõrvaldamiseks või õnnetusjuhtumi, vara hävimise või riknemise kiireks ärahoidmiseks ..." (ATS §61 lg 1)

Niisiis on avalikul teenistujal *teenistuskohustuste täitmise ja õigusaktide järgimise kohustus, kohustus täita teenistuskohast mittetulenevaid korraldusi ja teenistusülesannete hulka mittekuuluvaid ülesandeid*. Kõike seda tuleb teha "täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult ja omakasupüüdmatult". Siit saab ka selgeks, et mitte igaühele pole avalik teenistus jõukohane.

Kui on nõuded, siis on ka sanktsioonid ehk nuhted. Ametnikel on oma tegevuse eest *distsiplinaarvastutus*. ATS §84 kvalifitseerib distsiplinaarsüütegudena järgmised teod:

1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine;

2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine;

3) vääritu tegu, s.o süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust.

Teenistuskohustuste rikkumise (ATS §84 p 1) eest võib teenistusest vabastada ametniku, kellel on kehtiv distsiplinaarkaristus. Teenistuskohustuste jämeda rikkumise, usalduse kaotamise (ATS §84 p 2) või vääritu teo (§84 p 3) eest võib ametniku vabastada ka siis, kui tal ei ole kehtivat distsiplinaarkaristust, nagu sätestab ATS

§118 lg 2. Ametnik vabastatakse, arvates talle vabastamise vormistamise dokumendi teatavakstegemise päevale järgnevast päevast.

Seega siis ei tohi olla *kõlvatu*, ei tohi olla *hooletu* ja *lohakas* ega tohi olla ka *ebakompetentne*. Avalikus teenistuses on ka lollus karistatav – selle hind võib olla ühiskondlikult suur.

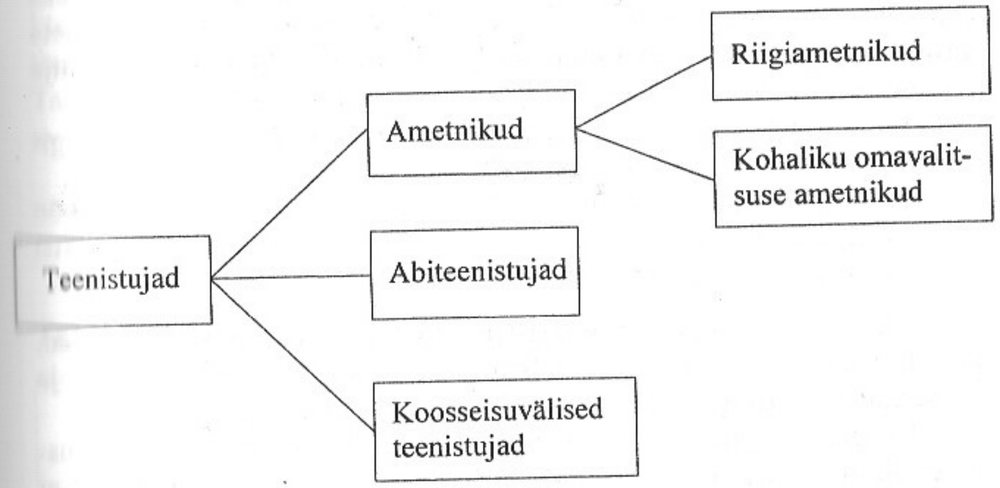
Distsiplinaarsüütegu ei ole ainuke juhus, mil ametniku võib teenistusest vabastada mitte tema enda algatusel. Ühelt poolt võib tegemist olla ametiasutuse *likvideerimisega* (ATS §115) või ametikoha *koondamisega* (ATS §116). Teiselt poolt kummitab ülal juba mainitud *ametikohale mittevastavuse* oht. Avaliku teenistuse seaduse §117 lg 1 sätestab: "Ametniku võib ametikohale mittevastavuse tõttu teenistusest vabastada:

1) katseaja ebarahuldavate tulemuste põhjal;
2) atesteerimistulemuste põhjal;
3) kui tal puudub dokument, mis on vastavas ametis töötamise kohustuslik tingimus;
4) ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse tõttu;
5) kui tema tervislik seisund ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi nõuetekohaselt täita;
6) ebapiisavate tööoskuste tõttu."

Tähelepanuväärne on sama paragrahvi lõige 4: "Ametis töötamise kohustuslikuks tingimuseks oleva dokumendi puudumise, ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse või tervisliku seisundi tõttu tuleb ametnik vabastada kohe pärast vastava asjaolu ilmnemist."

Avalikku teenistusse astumisega seoses ei sea ATS mingeid nõudeid tervisliku seisundi osas, küll aga võib tervis saada päevapealt vabastamise põhjuseks. Ootamatult võib ilmneda ka keeleline küündimatus või suhtlemisalane ebakompetentsus. Teenistusse võtmisel see ei ilmnenud, senise teenistuse käigus samuti mitte, kuid ega naasklit kotis ei peida, nagu ütleb rahvatarkus. Ühel hommikul võib keele- ja suhtlemisoskus otsas olla või vähemalt ülemusele nii tunduda. Teiste sõnadega tähendab see teenistust kuni esimese suure pahanduseni. Sama käib ka ebapiisavate tööoskuste kohta – olid piisavad, aga järsku enam ei ole. Ka nende hindamise õigus on vahetul ülemusel. Eespool mainitud iga kolme aasta tagant korduv ametikohale vastavuse kontroll ja sellele järgnev sanktsioon peegeldub punktis "atesteerimistulemuste põhjal". Ainuke lohutus, et see punkt rakendub mitte kohe, vaid kahe kuu jooksul, alates konkursi- ja atesteerimiskomisjoni otsuse tegemise päevast.

Kõike kirjeldatut võib hinnata mitmeti. Võib öelda, et ametniku elu pole meelakkumine. Võib öelda, et vahetule ülemusele on jäetud üsna vabad käed. Aga võib ka öelda nii, et riik tõepoolest taotleb, et avalikus teenistuses oleksid parimatest parimad.



Joonis 4. Eesti teenistujad ja ametnikud (Avaliku teenistuse seadus)

Lisaks ametnike suhtes nõudmiste seadmisele ja teenistustingimuste ning -kohustuste määratlemisele korrastas avaliku teenistuse seadus ka ametnikkonna struktuuri, määratles avaliku teenistuja ja ametniku mõiste ning liigid (vt joonis 4):

- "Avalik teenistuja (edaspidi teenistuja) on isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses." (ATS §4 lg 1)
- "Riigiga teenistussuhtes olev isik on riigiteenistuja." (ATS §4 lg 2)
- "Teenistujad jagunevad:
  1) ametnikeks;
  2) abiteenistujateks;
  3) koosseisuvälisteks teenistujateks." (ATS §5)
- "Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik." (ATS §6 lg 1)
- "Ametnikud jagunevad riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks." (ATS §6 lg 2).

Kõik *teenistujad* ei ole seega ametnikud ja mitte kõik *ametnikud* ei ole riigiametnikud.

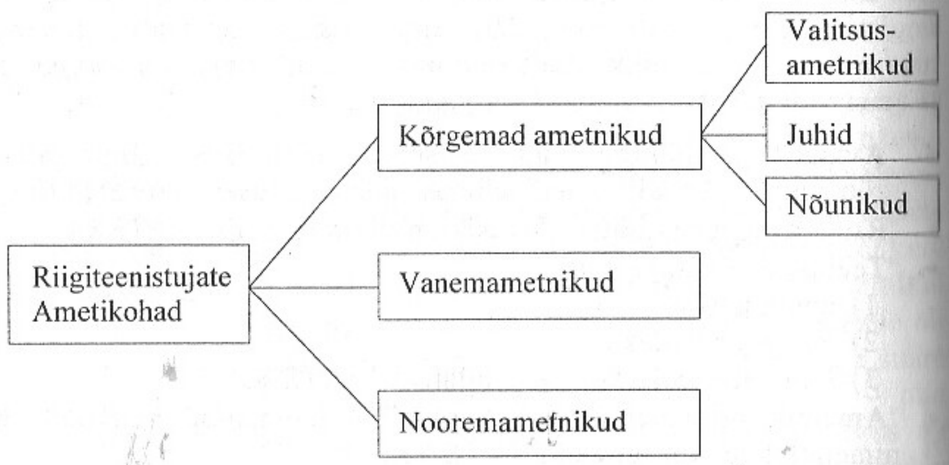
Avaliku teenistuse seadusele järgnes rida rakendusakte. Süvendatult tegeles ametnikkonna struktuuriga 1996. aasta veebruaris vastu võetud riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus (RAPS). Sellega jagati riigiteenistujate ameti- ja abiteenistuskohad põhigruppidesse, "lähtudes teenistuskohal töötamiseks esitatavatest põhinõuetest" (RAPS §3 lg 1). Tõsi küll, põhinõuete väljatöötamine oli alles algamas ja seetõttu kukkus jaotus välja mõneti provisoorne.

Igal juhul määrab seadus kindlaks (RAPS §4 lg 1), et riigiteenistujate põhigrupid on (joonis 5):

1) kõrgemad ametnikud;
2) vanemametnikud;
3) nooremametnikud.

Abiteenistuskohtade põhigruppideks loetakse: kantseleitöötajad, teenindustöötajad, oskus- ja käsitöölised, seadmete operaatorid ja mehhanismide juhid, lihttöölised (RAPS §4 lg 2).

Kõrgemad ametnikud jagati omakorda kolmeks: valitsusametnikud, juhid ja nõunikud (RAPS §5). Määrati kindlaks, et valitsusametnikke on 9, juhte 6 ja nõunikke 2 ametinimetust. Vanemametnike ametinimetusi loetleb seadus 38 ja nooremametnike ametinimetusi 15.



Joonis 5. Riigiteenistujate ametikohtade struktuur (Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus)

Ametikohtade põhigruppide atesteerimisnõuded kinnitas Vabariigi Valitsus oma 1996. aasta 19. novembri määrusega nr 293. Nõuded olid "doseeritud" vastavalt põhigrupile: nooremametniku puhul mitte väga ranged, tunduvalt tõsisemad vanemametniku ja veel mõnevõrra karmimad kõrgemate ametnike puhul. Atesteerimisnõuete kinnitamisega tekkis olukord, kus ilma igasuguste nõueteta teenistusse võetud ametnikule seati nõuded tagantjärele, 10 kuud hiljem. Taoline teenistustingimuste ühepoolne muutmine kuulub samuti avaliku võimu kasutamise valdkonda riigi kui tööandja poolt.

Kehtestatud nõuded jagunesid nelja gruppi: nõuded *haridusele*, nõuded *kogemustele*, nõuded *teadmistele ja oskustele*, nõuded *isiksuseomadustele* (tabel 2).

Tabel 2. Ametikohtade põhigruppide atesteerimisnõuded

Riigi kõrgemad ametnikud	**Riigi ja kohaliku omavalitsuse vanemametnikud**
Nõuded haridusele	
1) kõrgharidus 2) eri-, kutse- ja ametialane enesetäiendamine, sealhulgas teadmiste omandamine … teadmistele ja oskustele esitatavate nõuete osas	1) keskharidus ja sellele lisanduv eri-, kutse- ja ametialane ettevalmistus (haridusasutuse tunnistus või diplom) 2) eri-, kutse- ja ametialane enesetäiendamine, sealhulgas teadmiste omandamine … teadmistele ja oskustele esitatavate nõuete osas
Nõuded kogemustele	
Teenistus vanemametnike põhigruppi kuuluval või valitaval ametikohal riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses või organis 6 kuud või muul kõrgharidust nõudval tööl asutuse või ametikoha töövaldkonnas 2 aastat	Kõrghariduse puudumisel teenistus nooremametnike põhigruppi kuuluval või valitaval ametikohal riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses või organis 6 kuud või muul eri-, kutse- või ametialast ettevalmistust nõudval tööl ametikoha töövaldkonnas 2 aastat

Nõuded teadmistele ja oskustele	
1) riigi põhikorra (põhiseadus ja põhiseaduslikud seadused), kodanike õiguste ja vabaduste, avaliku halduse organisatsiooni ja avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide tundmine 2) asutuse tegevusvaldkonna, ministeeriumi valitsemisala ja neid reguleerivate õigusaktide põhjalik tundmine, asjaajamiskorra aluste tundmine 3) teadmised Euroopa Liidu institutsioonidest, organisatsiooni struktuurist ning õigussüsteemist ja selle rakendamisest, Euroopa Liidu otsuste tegemise protsessi tundmine, põhjalikud teadmised ametikoha töövaldkonnas eurointegratsiooni kontekstis 4) ametikohal nõutavad juhtimisalased teadmised ja oskused, sealhulgas juhtimisprintsiipide tundmine ja praktilise rakendamise oskus, oskus planeerida tööprotsessi või alluvate tööd 5) hea suhtlemisoskus, sealhulgas oskus korraldada koostööd avalike huvide elluviimisel ja suhelda avalikkusega 6) eesti keele oskus kõrgtasemel ja kahe võõrkeele oskus kesktasemel ametialase sõnavara valdamisega või ühe võõrkeele oskus kõrgtasemel	1) riigi põhikorra (põhiseadus ja põhiseaduslikud seadused), kodanike õiguste ja vabaduste, avaliku halduse organisatsiooni ja avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide tundmine 2) riigiametnikel asutuse tegevusvaldkonna, ministeeriumi valitsemisala ja neid reguleerivate õigusaktide ning asjaajamiskorra tundmine, kohaliku omavalitsuse ametnikel kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivate õigusaktide ning asjaajamiskorra tundmine 3) üldised teadmised Euroopa Liidu institutsioonidest, organisatsiooni struktuurist ja Euroopa Liidu õigusest, põhjalikud teadmised ametikoha töövaldkonnas eurointegratsiooni kontekstis 4) suhtlemisoskus, sealhulgas oskus koostööks avalike huvide elluviimisel 5) eesti keele oskus kõrgtasemel ja ühe võõrkeele oskus kesktasemel ametialase sõnavara valdamisega 6) arvuti kasutamise oskus, sealhulgas ametikohal vajalike teksti- ja tabeltöötlusprogrammide ning teiste arvutiprogrammide ja andmekogude kasutamise oskus 7) üldised teadmised avaliku sektori majandustegevuse ja eelarve koostamise põhimõtetest

7) ülevaate omamine riigi infosüsteemidest, asutuse tegevusvaldkonna infosüsteemide tundmine, teadmised infotehnoloogia rakendamise üldpõhimõtetest ja kasutamisvõimalustest, ametikohal vajalike arvutiprogrammide ja andmekogude kasutamise oskus 8) ametikohal nõutavad majandusalased teadmised, sealhulgas turumajanduse üldpõhimõtete, avaliku sektori majandustegevuse ja eelarve kujundamise põhimõtete tundmine 9) muud ametikohal nõutavad eri-, kutse- ja ametialased teadmised ja oskused	8) muud ametikohal nõutavad eri-, kutse- ja ametialased teadmised ja oskused
Nõuded isiksuseomadustele	
1) algatusvõime ja loovus, sealhulgas võime välja töötada uusi lahendusi, muudatusi algatada, omaks võtta ja ellu viia 2) töövõime, sealhulgas võime stabiilselt ja tulemuslikult töötada ka pingeolukorras, efektiivselt kasutada aega 3) kohusetunne, otsustus- ja vastutusvõime, sealhulgas suutlikkus võtta iseseisvalt vastu otsuseid oma ametikoha pädevuse piires, võime näha ette otsuste tagajärgi ja vastutada nende eest 4) intellektuaalne võimekus, sealhulgas olulise eristamise ning analüüsi- ja sünteesivõime, võime omada informatsiooni kasutusvalmina ning reageerida kiiresti muudatustele	1) algatusvõime ja loovus, sealhulgas võime osaleda uute lahenduste väljatöötamisel, neid rakendada ning töötada iseseisvalt ja algatusvõimeliselt 2) töövõime, sealhulgas võime stabiilselt ja kvaliteetselt töötada ka pingeolukorras ning efektiivselt kasutada aega 3) kohusetunne, otsustus- ja vastutusvõime, sealhulgas kohustuste täpne ja õigeaegne täitmine, vastutus oma kohustuste täitmise, selle kvaliteedi ja tulemuslikkuse eest 4) intellektuaalne võimekus, sealhulgas olulise eristamise oskus ja analüüsivõime

Kõrgematele ja vanemametnikele esitatavatest nõuetest võib leida palju ühist, aga ka mõnd olulist erinevust. Kõigepealt erineb *haridusnõue*, ühtedelt nõutakse kõrg-, teistelt keskharidust. Kui vaadata RAPS §6 lg 5 toodud vanemametnike ametinimetusi (agronoom, finantsist, insener, inspektor, jurist, maakonnaarst, projekteerija, prokurör, raamatupidaja, revident, spetsialist, süsteemi-analüütik, toimetaja, uurija, veterinaararst, ökonomist jt), siis on äärmiselt raske kujutada neid ametimehi edukalt tegutsemas, taskus ainult keskkoolist saadud küpsustunnistus. Alla *rakenduskõrghariduse* ei tule nende ametite pidamine kõne allagi. Selle asemel aga on nõuetes ebamäärane vihje "haridusasutuse tunnistusele või diplomile", kuid kõrghariduse nõue puudub.

Selleks on mitu põhjust. Kõigepealt oli rakenduskõrgharidus sel ajal Eestis veel tundmatu asi – rakenduskõrgkooli seadus võeti vastu alles 1998. aasta juunis. Nõuda kõigilt vanemametnikelt ülikooliharidust oleks tähendanud, et suur osa neist ei oleks atesteerimisel läbi saanud ja tulnuks teenistusest vabastada. See oli teine põhjus. Ja kolmandaks, need nõuded olid kirjutatud ühtsetena riigiametnike ja kohaliku omavalitsuse ametnike kohta. Kvalifitseeritud kaadri leidmine valdades oli aga praktiliselt ületamatu probleem.

Kui vaadata lähemate naabrite Soome ja Venemaa teenistusõigust, siis näeme, et riigiteenistus ja munitsipaal- ehk omavalitsusteenistus on seal reguleeritud eraldi seadustega. Asi on kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni iseseisvuses, kohaliku omavalitsuse ametiasutused otsustavad ise, keda tööle võtta ja kui palju kellelegi palka maksta. Eesti avaliku teenistuse seadus, nagu nägime, katab nii riigi- kui omavalitsusteenistuse, sellest tulenevad ka samad atesteerimisnõuded. Tegelikku olukorda arvestades oli see peamine põhjus, miks üle keskhariduse ei saanud seda nõuet tõsta.

Teisalt tekitavad liiga "lahjad" nõuded omamoodi nõiaringi: haridustaset ei saa sellepärast tõsta, et see on madal. Nõuet ei saa kehtestada, kuna paljud ametnikud ei vasta sellele. Aga kui nõuet ei ole, siis miks peaks ametnike haridustase kõrgem olema? Ring ongi täis. Väljapääs on muidugi olemas: kehtestada siiski kõrgemad nõuded, jätta rahule need, kes juba on teenistuses, ja nõuda täie rangusega neilt, kes teenistusse astuvad. Aja jooksul vahetavad uued haritumad ametnikud niimoodi välja eelmise põlvkonna, kellelt midagi ei saagi nõuda.

Selles, et nii kõrgema kui vanemametniku töö eeldab tegelikult kõrgemat haridust, on lihtne veenduda, kui vaadata nõudeid teadmistele ja oskustele. Need on mõlema grupi jaoks küllalt tõsised ning erinevad pealegi omavahel üsna vähe. Vanemametnikult ei nõuta vaid juhtimisalaseid teadmisi ja oskusi, muus osas nõuded kattuvad või on siis vahe "tundmise" ja "põhjaliku tundmise" eristamise tasemel. Ja ega polnud ka kõrgemad ametnikud, ükskõik mis eriala spetsialistid, juhtimist kusagil õppinud. Enamasti võis sama väita ka juriidiliste, majandusalaste, eurointegratsioonialaste teadmiste kohta.

Tekkiski küsimus: kuidas tagada nende teadmiste omandamine? Aega selleks oli ligemale kaks aastat, atesteerimine pidi algama 1998. aasta oktoobris. Haridusnõuete lahtris teise punktina esitatu viitas enesetäiendamisele ja teadmiste omandamisele. Totaalse järelkoolituse korraldamine kõikidele Eesti ametnikele oli neis tingimustes üks võimalik tee olukorra lahendamiseks. Vastava ettepaneku esitaski Justiitsministeerium (Tiivel 1997:1–17). Takistuseks osutus ressursside nappus.

Teine võimalus oli nõudeid oluliselt leevendada, kuid see jälle oleks mõjunud pidurdavalt ametnikkonna edasisele arengule. Viimaks, kui atesteerimise tähtaeg oli juba käes, valiti kolmas võimalus – muuta atesteerimise korda, viia pearõhk töötulemuste hindamisele, asendada teadmiste eksamineerimine atesteerimiskomisjoni ees perioodiliste vestlustega alluva ja vahetu ülemuse vahel, näha ette ka muid lahendeid peale ametisse jätmise ja ametist vabastamise (edutada, ergutada, koolitada, viia madalamale kohale, lükata atesteerimine edasi).[11] Vahetu ülemuse ja tema poolt antavate hinnangute tähtsus atesteerimisprotsessis selle tulemusena mõistagi kasvas.

4.2. Avaliku teenistuse süsteemid

Terve rida Eestis kehtestatud avaliku teenistuse elemente (ametnike jaotus põhigruppidesse, atesteerimisnõuded ja perioodiline atesteerimine, palgaskaala) on pärit *karjäärisüsteemist*. Teisalt taas puudub eluaegne teenistusleping, palgaskaala astmed ei ole seotud

[11] Vabariigi Valitsuse 2. mai 1996. aasta määruse nr 124 "Konkursi- ja atesteerimiskomisjoni põhimääruse, konkursi korraldamise ja atesteerimise korra, atesteerimislehe vormi ja atesteerimislehe täitmise juhendi kinnitamine" muutmine. Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 1998. aasta määrus nr 303.

ametinõuetega, karjääri ei pea tingimata alustama oma põhigrupi kõige madalamalt pulgalt, mis kõik viitab *positsioonisüsteemi* tunnusjoontele. Üheselt ongi raske öelda, milline süsteem Eestis valitseb. Õigusteadlane *Taavi Annus* Tartu Ülikoolist kirjutab sellega seoses avaliku teenistuse seaduse kohta: "Kui vahetult pärast seaduse vastuvõtmist leidsid juristid, et tegemist on karjäärisüsteemi seadusega, siis praegu võib väita, et lahendus on jäetud lahtiseks. Haldusteadlaste hulgas on aga seisukoht ühene: avaliku teenistuse seadus näeb ette positsioonisüsteemi arendamist." (Annus 1999:317)

Et hinnata karjääri- ja positsioonisüsteemi üle Eestis ikka ja jälle puhkevat diskussiooni, oleks hea omada mingit pilti, mida üks ja teine süsteem endast kujutab (vt tabel 3). Hea ülevaate sellest pakub 1996. aastal EIPA poolt välja antud võrdlev uurimus (Auer & Demmke & Polet 1996).

See, et Eesti avalik teenistus rakendab elemente nii ühest kui teisest süsteemist, pole miski erand. Pigem on Euroopas haruldane ühe või teise süsteemi rakendamine n-ö puhtal ehk ideaalsel kujul.

Kui nüüd kaht süsteemi omavahel võrrelda, siis ilmneb juba põgusal vaatlusel, et need kannavad erinevat arusaamist ametniku rollist ja tähtsusest. Karjäärisüsteem põhineb asjaolul, et riik vajab ametnikke, on seda endale selgelt teadvustanud ja valmis oma ametnikkonna arengusse investeerima. Hool ametnike professionaalse kvalifikatsiooni eest on karjäärisüsteemi puhul täiel määral riigi mure. Kahtlemata on see riigile kulukas, mida peetaksegi karjäärisüsteemi üheks suuremaks miinuseks. Teine suur miinus on seotud eluaegse garanteeritud teenistussuhtega, mis teeb ebasobivast ametnikust vabanemise praktiliselt võimatuks. Raske on leida süsteemi miinuseid ametniku seisukohast – karjäärisüsteem on ametnike endi poolt loodud ja peab silmas ennekõike nende endi huve.

Positsioonisüsteemi põhimõtted on aga väga lähedased erasektoris rakendatavatele. Riik ei võta endale iseoma vajaduste tarbeks ametnike koolitamise koormat, teenistusse võetakse isikud, kes on kusagil mingi enam-vähem sobiliku kvalifikatsiooni omandanud ja avaldanud soovi tulla riigitööle. Ametnike huve kaitseb pigem ametiühing kui seadus.

Nii ühel kui teisel süsteemil on oma mehhanismid, mille abil motiveeritakse võimekaid inimesi avalikku teenistusse astuma, ametialast kvalifikatsiooni omandama ja tõstma, viljakalt töötama ning olema lojaalne avaliku teenistuse ja oma ametiasutuse suhtes.

Tabel 3. Avaliku teenistuse karjääri- ja positsioonisüsteemi võrdlus (Auer, Demmke, Polet 1996)

	Karjäärisüsteem	**Positsioonisüsteem**
Teenistusse astumise tingimused	• Teenistusse astumine ainult ametiredeli (ametikohtade põhigrupi) kõige alumisele pulgale • Iga karjäär eeldab vastavat ettevalmistust ehk diplomit, teenistuseelne hariduslik ettevalmistus määrab ametikohtade põhigrupi ja selles edasiliikumise piirid • Teenistusse astumisel on vanusepiir • Teenistuse algetapil on ette nähtud eriline koolitus- ja/või katseaeg	• Teenistusse saab astuda ka kõrgema positsiooniga ametikohale • Spetsiaalset ettevalmistust või diplomit ei nõuta, küll aga on seatud nõuded teadmiste ja oskuste osas, mida töö antud ametikohal eeldab • Vanusepiiri ei ole • Erilist koolitusperioodi teenistuse algetapil ei ole
Teenistusse võtmise protseduur	• Ühtne formaliseeritud protseduur kogu riigiteenistuse ulatuses	• Formaalseid protseduure ei ole, personali valik ja värbamine toimub samuti kui erasektoris
Ametialane edasiliikumine	• Kindel edutamissüsteem • Ametialased kogemused, mis on omandatud väljaspool avalikku sektorit, ei tule edutamise puhul arvesse • Professionaalse mobiilsuse võimalused on piiratud	• Ametialase edasiliikumise kindlat süsteemi ei ole • Arvestatakse ka väljaspool avalikku sektorit omandatud ametialaseid kogemusi • Laiad võimalused professionaalseks mobiilsuseks

Teiste EL liikmesmaade kodanike võtmine avalikku teenistusse	• Ainult karjääriredeli kõige alumisele pulgale või väga piiratud ulatuses ka kõrgematele kohtadele • Eelnevad ametialased kogemused ei tule arvesse	• Nii madalamatele kui ka kõrgematele kohtadele • Ametialased kogemused on üks personali valiku kriteeriume, mis võib mõjutada ka määratavat palka
Personali täiendusõpe	• Täiendusõpe on kohustuslik eriti seoses edutamisega	• Kohustuslikku täiendusõpet ei ole
Transparentsus	• Vakantsete kohtade avalik väljakuulutamine	• Vakantsetest kohtadest teatamise kindlat korda ei ole
Õigused ja kohustused	• Eluaegne garanteeritud teenistussuhe	• Lepinguline töösuhe nagu erasektoris, eluaegset teenistust ei ole
Palgakorraldus	• Palgaskaala ja -astmed • Kindel palgatõus teatava teenistusperioodi järel • Vanemluse põhimõte • Tulemuspalka ei rakendata	• Kollektiivleping ja/või personaalpalk • Palgatõus ainult palgaläbirääkimiste teel • Vanemluse põhimõtet ei ole • Tulemuspalk
Pensionikindlustus	• Pensioniskaala ja -astmed • Erikord avalike teenistujate jaoks	• Tingimused on ette nähtud kollektiivlepinguga • Lisatoetused üldises korras makstavale pensionile
Distsiplinaarseadustik	• Kehtestatud seadusandlikus korras	• Eraldi regulatsioone avaliku teenistuse jaoks ei ole
Tööseadusandlus	• Seadusandlikult on reguleeritud ametiühingute osavõtt ametnike töötingimusi puudutavate ja muude otsuste tegemisest	• Avalike teenistujate töötingimused määratletakse läbirääkimiste teel tööandja ja ametiühingute vahel ning fikseeritakse kollektiivlepingus. Ametiühingute osavõtt on sama kui erasektoris

muuhulgas mitte teenistusest lahkuma kohe pärast mõningate teadmiste, oskuste ja kogemuste omandamist. Mõlemad süsteemid taotlevad, et ametnikul oleks *kasulik* avalikus teenistuses olla ja hästi töötada. Silmas peetakse seejuures mitte ainult rahalisi, vaid ka mitterahalisi stiimuleid (koolitusvõimalused ning muud ametipositsiooniga seonduvad soodustused, privileegid ja garantiid, ametialase karjääri väljavaated, eneseteostamise võimalused, ühiskondlik tunnustus ja prestiiž). Kõige selle tõttu ei saagi öelda, et üks süsteem on õige ja teine vale. Riigiti on nad lihtsalt erinevad ja seejuures toimivad mõlemad eesmärgipäraselt.

Et süvendada arusaamist karjääri- ja positsioonisüsteemi olemusest, tasub vaadelda neile omast ametnike palgakorraldust ja koolitussüsteemi mõnevõrra lähemalt.

Saksamaa Liitvabariigi näitele tuginedes oleksid *karjäärisüsteemi palgakorralduse* iseloomulikud jooned kokkuvõtvalt järgmised:

- palgakorralduse aluseks on palgamaatriks (palgagrupid x palgaastmed), süsteem, milles ametniku palk liigub, on seega kahemõõtmeline,
- lisatasude, nii pidevate (perelisa) kui ühekordsete (jõuluraha) osakaal ei ole palgas suur,
- palgagrupid on agregeeritud ametikohtade põhigruppide kaupa, SLV avalikus teenistuses on põhigruppe neli,
- kõrgemal avalikul teenistusel (kõige kõrgem ametikohtade põhigrupp) on eraldi, teistest erinev palgaskaala,
- ametniku karjäär avalikku teenistusse astumisel algab ametikohtade põhigrupi kõige madalamast palgagrupist ja kõige madalamalt selle grupi palgaastmelt,
- ametniku teenistusse nimetamine mingisse ametikohtade põhigruppi sõltub teenistuseelsest haridusteest (akadeemiline haridus viib kõige kõrgemasse põhigruppi, rakenduslik kõrgharidus sellele eelnevasse ehk ülevalt teise gruppi),
- ametniku karjäär on liikumine teenistusaja jooksul oma ametikohtade põhigrupi kõige madalamast palgagrupist oma põhigrupi kõige kõrgema palgagrupi suunas (vertikaalne liikumine ehk edutamine),
- edutamine toimub harilikult ametikohtade põhigrupi piires, liikumine ühest ametikohtade põhigrupist teise on küll võimalik, kuid siiski ebatüüpiline,

- edutamine eeldab eelnevat koolitust kõrgemal ametikohal töötamiseks ja saab toimuda ainult vakantse ametikoha tekkimise korral,
- avaliku teenistuse staaž peegeldub ametniku liikumises oma palga-grupis palgaastmeid pidi (horisontaalne liikumine) kas kahe-, kolme- või neljaaastase sammuga, st et teatud teenistusaja möödumisel toimub ametniku palgatõus ka ilma teda edutamata (palgagrupp jääb samaks),
- karjääri algupoolel tõuseb palgaaste väiksema sammuga (kaks aastat), karjääri küpsedes pikeneb samm kuni nelja aastani – noorel ametnikul on ju rohkem raha vaja, teenekal ametnikul on niigi juba kõik olemas,
- eriti eduka töö korral saab ametniku palka tõsta ka n-ö poole sammu pealt (ergutamine),
- ergutamine on kvoteeritud, ametiasutus saab seda aastas rakendada ainult teatud protsendi ametnike suhtes, st väga hästi töötavaid ametnikke ei saa olla rohkem kui näiteks 15%,
- kõrgema teenistuse palgaskaala ongi skaala, mitte maatriks, st kõrgema teenistuse palgagrupid ei jagune palgaastmeteks,
- palgaastmete rahalist väärtust korrigeeritakse vähemalt kaheaastase intervalliga,
- palgakorraldus on seotud mitte ainult ametnike ettevalmistuse, koolituse ja ametialase staažiga, vaid ka atesteerimisega (alates kõrgema teenistuse teatud palgaastmest ülespoole ei kuulu ametnikud enam atesteerimisele; atesteerimise kaudu selgitatakse konkreetse ametniku edutamispotentsiaal), süsteem on terviklik ja piisavalt transparentne – reeglid on selged ja kõigile teada ning neist peetakse raudselt kinni.

Euroopa Liidu liikmesriikides läbiviidud uuringud ei anna alust väita, nagu areneks avalikus teenistuses karjääri- ja positsioonisüsteemi rakendavate riikide palgakorraldus erinevates suundades. Palgaskaala või -maatriks on igal juhul domineeriv element, mida täiendatakse tulemuspalga elementidega kas lisatasu vormis või palgaskaalal kiirema edasiliikumise katalüsaatori kujul. Puhtal kujul personaalpalka rakendab ainult Rootsi ja kogu palk määratakse kollektiivlepinguga ainult Taanis. Tavalisemad on kombineeritud vormid, näiteks kollektiivlepinguga tagatud põhipalk (Soomes astmepalk) pluss allüksuse kollektiivne tulemuslisa pluss

individuaalne tulemuslisa. Küll aga erineb mitmes riigis kõrgema avaliku teenistuse palgakorraldus ametnike põhimassi omast.

Võibki väita, et vaatamata karjäärisüsteemi ja positsioonisüsteemi kasutavate riikide erisustele ning kasutusel olevate palgakorraldussüsteemide mitmekesisusele on Euroopa Liidu riikides välja kujunenud *mitmeid ühisjooni*:

- riigil kui ühel suuremal tööandjal on ametnike suhtes oma personalipoliitika,
- see personalipoliitika määrab riigi kui tööandja tegevuse eesmärgid ja tegutsemise põhimõtted, riigi tegevussuunad personali arvu ja kvaliteedi osas, personali valiku põhimõtted, töö- ja puhkeaja küsimused, teenistustingimuste võimalikud muutused, koolitusstandardid, nõuded juhtidele, nende vastutuse ja palgapoliitika põhimõtted jne,
- riigil on tavaliselt mingi institutsioon, kes esindab riiki kui tööandjat. Sellel institutsioonil on vajalikud volitused, ta töötab välja riikliku poliitika, korraldab selle elluviimist ja ka vastutab selle eest (Saksamaal on selleks siseministeerium, Soomes rahandusministeerium, Austrias oli selleks pikka aega riigikantselei, kuid tulemuspalga juurutamise käigus läks see funktsioon rahandusministeeriumile),
- riik peab oma huvidesse kuuluvaks tagada avaliku teenistuse konkurentsivõime tööjõuturul, eriti mis puutub kõrgemasse teenistusse – tippametnikud kaotavad erasektoriga võrreldes palgas suhteliselt kõige rohkem,
- riigi palgapoliitika peab üldjuhul silmas mingeid (riigi üldisest personalipoliitikast tulenevaid) eesmärke ja järgib mingeid (kasutusel olevast avaliku teenistuse süsteemist sõltuvaid) põhimõtteid,
- riik peab oluliseks, et riigi palgapoliitika põhimõtted ja avaliku teenistuse palgakorraldus tervikuna oleksid transparentsed, see on riigi usutavuse ja tema imidži küsimus.

Detailidesse laskumata võib öelda, et eurointegratsiooni perspektiive silmas pidades muutub ka Eesti avaliku teenistuse palgakorralduse süsteem praegusest diferentseeritumaks, mis tagab palga üheselt mõistetava seose tööga (*õiglane* palk), palga stimuleeriva ja motiveeriva toime (*kannustav* palk) ning selle stabiliseeriva toime (*konkurentsivõimeline* palk). Palga sidumine töö tulemuslikkusega on möödapääsmatu.

Õpetlik on ka karjääri- ja positsioonisüsteemi tingimustele vastavate *koolitusüsteemide* võrdlus, kui mitte muus, siis vähemalt tõdemuses, et erinevad avaliku teenistuse süsteemid vajavad ka erinevat ametnike koolitussüsteemi.

Karjäärisüsteemi tingimustele vastava koolitussüsteemi korral:

- toimib riik kui tööandja, kes vastutab oma ametnikkonna kvaliteedi eest; avalik teenistus on riigi ulatuses ühtne ja eluaegne; personal rekruteerub teenistusse kui niisugusesse, mitte konkreetsesse asutusse; koolitusraha on koolitaja, mitte koolituse tellija käes,
- avalik teenistus erineb oluliselt töölepingu seaduse alusel sõlmitavast töösuhtest, teenistusse saab astuda ainult ametialase kvalifikatsiooni omandamise järel; kõige nõutavama profiiliga ametnikud on generalistid ja juristid; väljaspool avalikku teenistust omandatud töökogemus ja ametioskused ei tule arvesse – ametnikutöö ja sellega kaasnev vastutus on selleks liiga spetsiifiline,
- ametnikkond jaguneb ametikohtade põhigruppidesse, koolitus määrab ära põhigrupi; koolitustee valik determineerib kogu järgneva karjääri kuni selle lõpuni, ametialane edasiliikumine on üldjuhul võimalik ainult oma põhigrupi piires,
- ametnik rekruteerub oma põhigrupi kõige madalamale astmele, iga edutamine eeldab eelnevat (kõrgema ametikoha nõuetest tulenevat) koolitust, ametioskused omandatakse enne, mitte pärast ametikohale nimetamist,
- ametnikke atesteeritakse süstemaatiliselt,
- palgaastmestik on väga täpselt seotud täidetavate funktsioonide ja neist tulenevate ametinõuetega,
- kõige suurem on nõudmine rakenduskõrgkooli (kolledži, kõrgema ametikooli) ettevalmistusega ametnike järele;[12] tegutsevad riiklikud ametnikekoolid, mille õppekavadest kuni poole moodustab

[12] Sama pilt on Eestis. 1998. aasta sügisel Sisekaitseakadeemia poolt Eesti valitsusasutustes läbiviidud uuring näitas, et asutuste endi hinnangul peaks *rakenduskõrgharidusega* olema ligikaudu 1/3 kõrgematest, 2/3 vanem- ja 1/4 nooremametnikest. Nende töö iseloom nõuab seda. (Vt Vabariigi Valitsuse 22. septembri 1998. aasta korraldusega nr 910-k Sisekaitseakadeemia Eesti Haldusakadeemiaks ümberkujundamise küsimuse läbitöötamiseks moodustatud asjatundjate komisjoni järeldused ja ettepanekud, lk 2.)

menetluspraktika, õpilased on riiklikul ülalpidamisel, õppeaeg arvestatakse avaliku teenistuse staaži hulka,
- ülikooliharidusega isikud saavad astuda ainult ettevalmistusteenistusse, mis koosneb vähemalt ühe aasta pikkusest stažeerimisest ja koolitusest ning lõpeb ametnikueksami sooritamise ja teenistusse nimetamisega,
- ametnike ettevalmistamine ja täiendusõpe on omavahel eristatud; täiendusõpe tegeleb ametnike kvalifikatsiooni tõstmise, mitte esmase väljaõppega; koolitusvajadus on fikseeritud vastavate ettekirjutustega,
- riik peab end kaudselt vastutavaks ka omavalitsusametnike koolituse eest ning eraldab selleks eelarvelisi vahendeid.

Positsioonisüsteemi tingimustele vastava koolitussüsteemi korral:

- püütakse avaliku ja erasektori erinevusi igati ületada, ametnike koolitusturul on vaba konkurents; koolitusraha on koolituse tellija käes, riiklikud avaliku teenistuse koolituskeskused kas likvideeritakse, privatiseeritakse või muudetakse riigi äriühinguteks[13],
- teenistus ise on orienteeritud pigem valitsemisala substantsiküsimuste spetsialistidele kui generalistidele; erasektoris omandatud kogemused ja oskused tulevad igati kasuks,
- rekruteerutakse mitte teenistusse kui niisugusesse, vaid antud asutuse konkreetsele ametikohale; domineerivad mitte põhigruppide (kui neid üldse on) nõuded, vaid antud ametikoha kvalifikatsiooninõuded,

[13] Utreeritud kujul võib seda praktikat ette kujutada umbes niiviisi. Oletame, et riigil on vaja politseinikke. Erafirmad otseselt politseinike koolitamisega ei tegele, aga turvamehi valmistavad ette küll. Enesekaitset ja laskmist on nood õppinud, kriminalistikat ei ole, õigust ka kuigivõrd ei ole, aga ikka kuidagi lähedane eriala. Lõpetajad on pingereas. Selle tipu ostab maffia, töö on seal tervisekahjulik, noori võimekaid mehi on järjest juurde vaja. Palgatase on see-eest konkurentsitult kõrge ja *bemariga* saab sõita peale selle. Keskmised lähevad kaupluste turvameesteks. Ka kena koht – tubane töö ja lahke pererahvas. Kõige vähem raha on riigil, ja politsei saab endale need ülejäänud. Ja mis on siis tulemus – nimekirja viimased hakkavad püüdma pingerea esimesi. Ei tea, kas saavad kätte?

- teenistust saab alustada ükskõik milliselt astmelt; ametialane edutamine ei eelda eelnevat koolitust,
- täiendusõpe annab mitte ainult täiendavaid teadmisi, vaid ka algteadmisi värskelt ametisse nimetatutele (teenistusse astunutele, edutatutele),
- täiendusõppe vajadus selgub regulaarsete arenguvestluste (tulemusvestluste) käigus vahetu ülemuse ja alluvate vahel; tulemusvestlusel on ka (individuaalsete) palgaläbirääkimiste roll,
- omavalitsusüksused õpetavad oma ametnikke ise vastavates omavalitsusliitude koolides ning vastavalt oma vajadustele.

Kui nüüd mõttes võrrelda Eesti avalikku teenistust karjääri- ja positsioonisüsteemi n-ö puhaste mudelitega, siis näeme, et oleme laenanud elemente nii ühest kui teisest mudelist. Probleem ei olegi selles. Nagu öeldud, on see Euroopa riikides tavaline praktika. Küll aga tuleb silmas pidada, et sellesuunaline tegevus oleks eesmärgipärane ja süsteemne. Kui mingi element võtta ja juurutada, siis tuleb see võtta *tervikuna ja seostes*, mitte poolikult. Poolikud asjad üldjuhul tööle ei hakka. Riik peab lihtsalt otsustama, kas ametnikke on vaja või ei, kas sellesse peab investeerima või mitte. Sellest tuleneb kõik ülejäänu.

4.3. Eesti bürokraatia avalikus teenistuses

Võrreldes EIPA ekspertide eespool refereeritud hinnangutega, ei toimunud Eesti ametiasutuste administratiivses kultuuris seoses avaliku teenistuse seaduse rakendumisega kuigivõrd olulisi muutusi. Seda näitasid 1996. aasta kevadel, mõni kuu pärast avaliku teenistuse seaduse kehtima hakkamist, suure grupi Eesti tippametnike, teadlaste ja äriringkondade esindajatega tehtud intervjuud (Roots & Karotom 1996:48–58). Erinevalt EIPA uuringutest oli seekordse *Phare* projekti raames võimalik selgitada mitte üksnes ametnike endi, vaid ka avalikku teenistusse mittekuuluvate kodanike hinnanguid ja arvamusi avaliku sektori kohta.

Tulemused kinnitasid senise bürokraatiamudeli jätkuvat edasikestmist: "Suur osa intervjueeritavatest nimetas ametiasutustes domineeriva juhtimisstiilina autokraatlikku, direktiivset, autoritaarset stiili. Samas tehakse olulisi otsuseid tihti *ad hoc*. Suur osa

ametiasutuste juhte on ilma juhtimisalase koolituseta, teistel ei ole kursustel omandatud teadmised muutunud "instrumentaalseteks", sellisteks, mida juht igapäevases töös rakendab. Juhtimisproblemaatikat ei ole asutustes veel teadvustatud. Tippjuhi jaoks ei ole olemas küsimust, mida ta juhib, mida üldse saab juhtida ja mida ta peab juhtima. Enamik juhte tegutseb intuitiivselt, oma isiksuseomadustest lähtuvalt. Strateegilise juhtimise meetodid on vähe tuntud, enamik tippjuhte on koormatud operatiivjuhtimisega." (Roots & Karotom 1996:54)

Küsitluse käigus selgus ka, mida ametnike kohta üldse arvatakse ja millisena ametnikku kujutletakse, n-ö ametniku sotsiaalne portree tema enda ja kaaskodanike silmis – intervjueeriti ju mõlemat osapoolt. "Iseloomustades erinevusi ametniku ja erasektori töötaja töössesuhtumises, rõhutasid intervjueeritavad, et erasektoris tegutseja püstitab ise eesmärgi, mis teda motiveerib, aga ametnik, kelle tegevuse eesmärgid on ette antud, täidab põhiliselt korraldusi. Kui erasektoris on "tulemuslikkuse terror", risk ja vastav hüvitus, siis avaliku teenistuse eeliseks on stabiilsus, ametnikule esitatavaks peamiseks nõudeks – lojaalsus ja kohusetundlikkus." (Roots & Karotom 1996:55) Huvitaval kombel ei tulnud avalikust teenistusest ja avalikust teenistujast kõneldes intervjuudes esile sellised kategooriad kui avalik huvi, avalik hüve, avalik teenus, ametnik kui avalikkust teeniv ja kodanikke teenindav isik.

Ametnikust niipidi mõtlemiseni polnud veel jõudnud ei ametnikud ise ega nende kaaskodanikud. Argiteadvuse kujutlustes ei olnud seega ametnike puhul endiselt kõige olulisem mitte avalikkuse teenimine, vaid kõrgemalt poolt tulnud korralduste kohusetundlik täitmine. Teisalt ei tulnud intervjuudes esile ka ametnik kui kodanike üle valitsev figuur – ametnikkonda tabanud vahepealsete vapustustega seoses oli see stereotüüp jäänud minevikku.

Veel ei olnud laiemalt tuntud *hea valitsemistava* mõiste. "Mõiste "hea valitsemistava" sisu ei olnud intervjueeritavatele tuttav, vastustes püüti seda intuitiivselt tabada. Heast tavast kõrvalekaldumisteks peeti grupihuvide ilmnemist valitsuse tegevuses, riiklike prioriteetide muutumist iga uue valitsusega, ametiasutuste ülepolitiseeritust, võitlust võimu pärast, valitsemist selle nimel, et valitseda." (Roots & Karotom 1996:50)

Uute, varasema riigiteenistuse kogemusteta inimeste massiline tulek avalikku teenistusse tõi kaasa muutusi ametnike väärtus-

süsteemis. Mitte alati ei olnud need positiivsed. "Märgiti erasektori väärtuste ja normide ülekandumist avalikku sektorisse, ja seda hoolimata sellest, kas nad sinna sobivad või mitte. Endiste väärtuste asemele on astunud äritegevuse peamine väärtus – raha ja kiire rikastumine. Organisatsiooni kultuur ei ole avalikus sektoris veel välja kujunenud, professionaalsus ei ole saanud väärtuseks. Mainiti ka korporatiivsust ja korruptsiooni, mis võivad avalikus sektoris muutuda normiks." (Roots & Karotom 1996:50) *Esprit de corps* ehk kambavaim ei ole iseenesest veel teab mis paha asi. Organisatsiooniteooria klassikutest oli mäletatavasti Henri Fayol see, kes pidas kambavaimu efektiivselt töötava organisatsiooni üheks eelduseks. Muus osas on kriitikud tema poolt tuletatud printsiipe nimetanud paternalistlikeks (Cole 1993:12). Viimane hinnang läheb hästi kokku sellega, mis sai antud eespool Eesti eelmise perioodi administratiivkultuuri kohta üldse.

Isiksuse ja isikuvõimu osa Eesti avalikus halduses oli tähelepanuväärne. Ametnike isiklikele sidemetele oli suuresti rajatud asutustevaheline infovahetus ja koostöö, veelgi enam – tippjuhtide isiklikest ambitsioonidest sõltusid isegi ametiasutuse haldusala (faktilised, mitte formaalsed) piirid. "...Pädevuse piirid, võimkond on sageli persoonide küsimus, see on subjektiivne ja konkreetsest isikust sõltuv, võimupiire saab suvaliselt laiendada või kitsendada, võib valida, mida meeldib hallata, mida mitte – vastavalt huvidele ja huvitatusele, huvigruppide survele ja lobby-tööle." (Roots & Karotom 1996:53) Jutt on tippametnikest, eeskätt poliitilistest tippametnikest. Lisaks sellele tuletagem meelde, et käes oli juba taasiseseisvuse viies aasta, et kehtis Vabariigi Valitsuse seadus, millega kõik valitsemisalad ja võimupiirid olid täpselt määratletud. Iseasi oli nähtavasti selle seaduse tegelik reguleeriv toime. Igal juhul kinnitavad need intervjuudes tehtud märkused, et jätkuvalt on meil tegemist mitte reeglitele, vaid võimule ja isiklikele ambitsioonidele orienteeritud bürokraatiaga.

Tunda andis ka riigiametnike erakondlik angažeeritus: "Negatiivselt mõjuvad ametnikele ametialase karistamatuse tunnetamine, asutuste ja ametnikkonna politiseerimine..." (Roots & Karotom 1996:55) Järelevalve ametiasutuste töö ja selle tulemuslikkuse üle oli olematu. Sellest ka see karistamatus. "Ülesannete täitmise kontroll ja töötulemuste hindamine ei ole süsteemina veel välja kujunenud ... Teatud juhtimistasemest alates domineerivad erakonnapoliitilised kaalutlused, mis õigustavad ressursside igasugust kasutamist." (Roots & Karotom 1996:54).

Tippjuhile oli seega tähtis mitte hästi töötada, vaid kuuluda õigesse parteisse. Sel juhul oli kõik õigustatud. Probleemiks jäi vaid see, et demokraatliku põhikorraga riigis muutub valimiste järel poliitiliste jõudude konstellatsioon, koalitsioonist saab opositsioon ja vastupidi. Kes jõudis, sai parteid vahetada, kes ei, pidi oma tipppositsioonist bürokraatlikus hierarhias loobuma. Erakondlikkusel ja erakonnastumisel on ka oma varjuküljed.

Arvestama peab sedagi, et nõukogude perioodil asus bürokraatliku püramiidi tipp mitte Tallinnas, vaid Moskvas. Kohalike tipptegijate tegemisi jälgiti väga tähelepanelikult, omaalgatuslikuks omavoliks eriti võimalusi ei antud. Nüüd aga oli see võimalus tulnud – oma riik ikkagi. Pidurid võeti pealt. Ja kui parteiline seljatagune kindel, oli karistamatuse tunne kiire tekkima. Kujunes olukord, mille tabava kirjelduse on, tõsi küll, üht teist rahvusideest haaratud riiki silmas pidades, andnud ***Carl Gustav Jung***: "Kõikvõimsat riiklikku doktriini juhivad omakorda kõikvõimsad kõrgemad valitsusjuhid. See, kes on neisse kõrgustesse tõusnud kas valimiste või vägivalla abil, ei tunne enese üle enam mingit sundi, sest ta on nüüd ise muutunud riiklikuks huviks ja tegutseb iseenese äranägemise järgi. Koos Louis XIV võib ta öelda: "*L'Etat c'est moi*". Seeläbi saab ta ainsaks või üheks vähestest indiviididest, kes võivad oma individuaalsust vabalt väljendada." (Юнг 1995:119) Nii tegutsebki enamik juhte "oma isiksuslikest omadustest lähtuvalt", nagu intervjuudes eespool väideti.

Kui tulla tipust allapoole, siis madalamatel juhtimistasemetel tekitasid ametnikes frustratsiooni mõnevõrra teised tegurid: "...Tõrked ja venitamine otsuste elluviimisel, ametialase tegevuse väljundi puudumine riiklikul tasemel, mõttetud tööülesanded, teadmatus oma tulevikust sagedaste ümberkorralduste käigus, ametialase edasiliikumise tingimuste, karjäärinõuete ebamäärasus, ebaselgelt määratletud töökohustused, ebamäärane tööjaotus organisatsiooni erinevate tasemete ja ametnike vahel, rahapuudus, ülejõukäiv töökoormus, pidevad ümberkorraldused ja suur tööjõu voolavus." (Roots & Karotom 1996:56) Kõik kokku moodustab ühe kena terviku: kui süsteem ei põhine reeglitel, siis ei saa olla ka kindlaid edutamiskriteeriume. Nagu muudeski küsimustes, valitseb ka siin juhi suva, subjektivism ja meelevald. Ka selgeks tööjaotuseks on

vaja mingeid reegleid. Kui tööjaotus on puudulik, kujuneb töökoormus loomulikult tapvaks. Kõik asjad on ju omavahel seotud. Kui otsustamine on meelevaldne ja erakondlik, siis näib ametnikule tema töö ametialaste küsimuste ettevalmistamisel, õiendite ja ettepanekute koostamisel kindlasti mõttetuna ning ta ei jõuagi oma töö vilju ära oodata. Kuidas ta ka ei pingutaks, ei sõltu sellest ühegi küsimuse lahendamine, määravad hoopis kellegi huvid, suva ja poliitiline surve. Ametniku asja- ja kohusetundlikkusel ei olegi nagu eriti mõtet. Kui siia lisada veel tõdemus, et "professionaalsus jääb karjääriredelil liikumises tahaplaanile", siis ei maksa imestadagi, et "professionaalsus ei ole saanud väärtuseks" (Roots & Karotom 1996:50).

Intervjuudes tuli välja ka see ideaal, mida ametnikud tahaksid oma asutuses näha (Roots & Karotom 1996:55):

- töökeskkonna soodne mõju, asutuse töökultuur, ladus koostöö kolleegidega, ühised eesmärgid, meeskonnatöö, rahulolu tehtud tööst ja kordaminekutest,
- asutuses arvestatakse inimest, tema võimeid ja võimalusi,
- antavad korraldused on selged ja täpsed,
- tegevuse ümberkorraldamisel on selged eesmärgid.

Kokku võib selle ideaali vast võtta niimoodi: *sõbralik töökeskkond, selged ja täpsed ettekirjutused, ülemused, kes oskavad juhtida.* Soovid on elementaarsed, nende täitumine ainult eeldab teistsugust administratiivse kultuuri mudelit.

4.4. Kokkuvõtteks

Mida me nüüd selle ja eelmise peatüki põhjal Eesti bürokraatia kohta teame?

1. Avalik teenistus taastati Eesti Vabariigis 1996. aastal, ligemale 5 aastat pärast omariikluse taastamist. Kuni selle ajani töötasid ametnikud riigi- ja valitsusasutustes töölepingu alusel, ilma avaliku teenistusega kaasnevate nõuete, piirangute ja sotsiaalsete garantiideta.

2. Taasiseseisvumise järgsed aastad tõid kaasa suuri muudatusi ametiasutuste funktsioonides ja struktuuris, aga samuti ka ametnikkonna koosseisus. Eriti tuntavad olid muudatused kõrgematel juhtimistasemetel.

3. Märkimisväärseks kujunes ametnikkonna koolitusvajadus, kuna riigitööle tuli palju uusi, ilma vajaliku väljaõppeta inimesi. Teiselt poolt vajas euroopalikku ümberõpet ametnikkonna staažikas, nõukogudeaegsete kogemustega osa. Vähese koolitusvõimsuse, aja- ja rahapuuduse tõttu ametnike massilist järelkoolitust aga ei korraldatud.

4. Sotsiaalsete garantiide nõrkus jättis ametnikkonna kergesti haavatavaks ning poliitilistele tõmbetuultele avatuks. Jõuliste võtetega toimunud ametnikkonna ümberformeerimine, mis toimus poliitilise loosungi "Plats puhtaks! " raamides, säilitas ja süvendas riigiaparaadi politiseeritust, püsima jäi isiku- ja võimukeskse bürokraatia mudel.

5. Avaliku teenistuse seadus, selle rakendusaktid ning neis järgnevatel aastatel tehtud muudatused on seadustanud ja süvendanud Eesti riigiametniku isiklikku sõltuvust oma vahetust ülemusest. See on aidanud kaasa vanade stereotüüpide säilimisele, üleminek isiku- ja võimukeskselt paradigmalt reeglite ja rollikesksele on raskendatud.

6. Poliitilise surve ja pidevate organisatsiooniliste vapustuste tõttu on pidurdunud ametnikkonna kui erilise sotsiaal-professionaalse grupi enesetunnetuse ja -teadvuse areng. Oht, et bürokraatia "võtab riigi üle" ja hakkab teostama omaenese huve, ei ole Eestis aktuaalne.

5. Teel ideaali poole – stabiilne, lojaalne, kvalifitseeritud ja motiveeritud

Peakirjas toodud määratlus "stabiilne, lojaalne, kvalifitseeritud, motiveeritud" läks autori sulest käibele 1997. aasta algul, kui ühe uurimisprojektiga seoses tekkis vajadus määratleda, millisena me Eesti ametnikkonda tulevikus näha tahame (Roots & Almann & Sootla 1997a). Usutavasti on selles määratluses vähemasti mõned riigi funktsioneerimise seisukohalt olulised tunnusjooned õigesti tabatud. Hoopis keerukam on kavandada arenguteed ja teha õiged valikud, mis meid sellele soovitavale seisundile lähemale viivad.

Riigikantselei andmeil oli 1999. aasta jaanuaris Eestis 19 505 ametnikku. Nende jagunemine ametikohtade põhigruppide vahel oli üldjoontes selline, et nooremametnikke oli 2 korda rohkem kui kõrgemaid ametnikke ja vanemametnikke omakorda 2 korda rohkem kui nooremametnikke (vt tabel 4). Eesti ametnikkond ei ole päris püramidaalse ülesehitusega, pigem on ta üldkujult oma tõmbima otsa peal püsti seisev romb.

Tabel 4. Eesti riigiametnike arv ametikohtade põhigruppide lõikes
(Riigikantselei andmed, 1999)

	Ametnike arv	**Protsentides üldarvust**
Kõrgemad ametnikud	2811	14
Vanemametnikud	11 134	57
Nooremametnikud	5560	29
Kokku	19 505	100

Mehi ja naisi oli ametnike seas enam-vähem võrdselt. Peaaegu iga kolmas Eesti riigiametnik oli noorem kui 30-aastane. Kõrgemate ametnike seas oli see näitaja mõistagi väiksem. Seevastu kõrgema haridusega oli praktiliselt kolmveerand kõrgematest ametnikest, aga vanemametnikest vähem kui pool ja nooremametnikest alla 10%. Tuletagem eelmisest peatükist meelde, kelle suhtes oli seatud kõrghariduse nõue ja kelle suhtes ei peetud otstarbekaks seda kehtestada.

Kui vaadata staaži ametikohal, siis ilmneb mitu märkimisväärset asjaolu. Kõigepealt tuleb tunnistada ametnikkonna suhtelist stabiliseerumist, võrreldes eelmise perioodiga – vaid 20% ametnikest oli oma ametikohal töötanud vähem kui aasta (vt tabel 5). Teine ja veelgi olulisem asjaolu seisneb selles, et stabiliseerumine algas kõrgematelt juhtimistasemetelt, kõige väiksem oli liikumine tippametnike ja suurim nooremametnike seas. Kui tuletada eestpoolt meelde 1994. aasta seisu, siis oli pilt muutunud vastupidiseks.

Tabel 5. Eesti riigiametnike protsentuaalne koosseis
(Riigikantselei andmed, 1999)

	Noorem-ametnikud	**Vanem-ametnikud**	**Kõrgemad ametnikud**	**Kõik kokku**
Naiste osakaal	45	56	42	50
Vanuses alla 30 a	39	27	14	29
Kõrgharidusega	8	43	75	38
Ametikohal alla 1a	24	19	16	20
1998. aasta II poolel ametisse nimetatutest olid ka enne avalikus teenistuses	34	42	50	38
1998. aasta II poolel ametist lahkunutest jätkasid avalikus teenistuses*	21	31	51	29

* *Mittetäielikud andmed*

Kõrgemate ametnike grupp oli muutunud mitte ainult kõige stabiilsemaks, vaid nende seas oli ka kõige enam neid, kellele ametikoha muutus tähendas mitte avalikust teenistusest lahkumist või sinna astumist, vaid liikumist avaliku teenistuse raames, edutamist või rotatsiooni sama asutuse piires või siis liikumist ühest ametiasutusest teise. Ilmselt samastavad just kõrgemad ametnikud end teenistusega enam kui teised. Enesetunnetus ja eneseteadvus hakkavad kujunema alates bürokraatia tipust.

Teine oluline tegur peitub ilmselt selles, et erasektori tormilise kasvu periood sai läbi, esimesed tagasilöögid majanduses vähendasid veelgi võimalusi seal head kohta leida. Veel 1990ndate aastate keskpaiku aset leidnud juhtumid, kus ministeeriumi kantsler läheb ootamatult erafirma tegevdirektoriks ja võtab endaga kaasa ka mitu lemmik-osakonnajuhatajat, ei tulnud kümnendi lõpul enam kõne alla. Pigem vastupidi, panga- ja börsikriisiga koha kaotanud finantsistid, juristid, personalijuhid hakkasid tööd otsima riigiasutustest. Riigiteenistus ise vast atraktiivsemaks ei muutunud, küll aga jäi vähemaks muid alternatiivseid võimalusi.

Avaliku teenistuse staaž näitab meile veel üht olulist momenti, nimelt *ikka veel teenistuses olevate* nõukogudeaegsete ametnike osakaalu. Riigikantselei andmetel oli 1999. aasta algul kõikidest Eesti riigiametnikest rohkem kui 10-aastase teenistusstaažiga 26%, kusjuures nooremametnike seas oli see näitaja 22%, vanemametnike seas 26% ja kõrgemate ametnike seas 34%. Viimati toodud numbrit ei maksa niimoodi tõlgendada, et nõukogudeaegsed tipud moodustasid kolmandiku Eesti Vabariigi kõrgematest ametnikest. Asi ei ole selles. Pigem on tegemist oma ala heade asjatundjatega, kellel eelmise režiimi ajal ei olnud erilist juhtivat positsiooni ja kes edutati juhtivale kohale alles omariikluse taastamise järel, kuigi nad on oma ministeeriumis juba varem pikka aega töötanud. Tubli töö on need asjatundlikud ja usaldusväärsed bürokraadid toonud Eesti Vabariigi kõrgemate ametnike sekka.

Üks tegur, mis on võinud osaliselt mõjutada kõrgemate ametnike grupi stabiliseerumist, on järk-järgult konkurentsivõimelisemaks muutuv palgatase. 1997. aasta kevadel viisid EHI ja Saar Poll koos läbi uuringu, mis näitas ametnikkonna olulist sisemist diferentseerumist sissetulekute tasemelt. Nimelt omas sissetulekut üle 3000 krooni ühe perekonnaliikme kohta kuus tollal 47% kõrgematest ametnikest, 28% vanem- ja 10% nooremametnikest. (Roots &

Almann & Sootla 1997b:4.) Kui selle järgi otsustada, siis kõrgem ametnik olla ei olnudki nii väga paha.

Erinevalt Riigikantselei andmetest ei olnud need andmed kogutud mitte ametiasutuste personaliosakondadest, vaid saadud 396 riigiametniku anketeerimise teel üle kogu riigi. Valim oli representatiivne, selles olid esindatud ametnikkonna kõik grupid, ministeeriumid, riiklikud ametid, maavalitsused, keskasutuste kohahalduse organid. Põhilised trendid, mida küsitlus näitas, olid samad, millest me rääkisime, kui eespool analüüsisime Riigikantselei kogutud statistikat: ametnikkond stabiliseerub tipust allapoole, meesametnike osakaal, ametnike haridustase ja keskmine vanus kasvavad aga vastupidises suunas – mööda juhtimistasemeid alt üles, tipu poole liikudes.

1997. aasta küsitluse andmeil oli kõrgemate ametnike voolavus 19% aastas, vanemametnikel 23% ja nooremametnikel 36% (Roots & Almann & Sootla 1997b:4). Need näitajad on kõrgemad, kui 1999. aasta seisu järgi võib otsustada. Kahe aastaga oli ametnikkonna stabiliseerumise tendents süvenenud ja personali liikumine kõikides riigiametnike põhigruppides vähenenud.

Anketeerimise ja intervjueerimise põhjal on võimalik teada saada, mida ametnikud mõtlevad, arvavad, tunnevad. Statistiline aruandlus sellist informatsiooni ei paku. Statistika tugev külg on jällegi selles, et annab teada, mitu ametnikku meil on, kes nad on, kus nad töötavad ja kui palju nad on koolis käinud. Statistika ja küsitlused täiendavad selles osas üksteist.

1997. aasta küsitlus võimaldab saada ülevaate ametnike seas üldiselt levinud hoiakutest ja nende motivatsioonimehhanismidest. Kui koostada pingerida vastustest, mis anti küsimusele: "Miks Te eelistate töötada oma praegusel ametikohal?", siis viis esimest kohta selles hõivavad vastused:

- mulle meeldib sõbralik õhkkond meie kollektiivis,
- töö pakub võimalusi ennast teostada, on piisavalt keerukas ja võimeid proovile panev,
- avalik teenistus tagab suhteliselt stabiilse pikaajalise töösuhte,
- arvan, et riigitööl on kesksed sellised väärtused, mis on mulle lähedased,
- avalik teenistus võimaldab saada hea koolituse ja praktilise kogemuse.

Neli viimast, st kõige ebaolulisemat ja ametnikku kõige vähem motiveerivat tegurit olid aga sellised:

- ametnikele on ette nähtud mitmeid soodustusi,
- minu töö pakub võimalusi ametialaseks edasiliikumiseks,
- riigiametnikud otsustavad väga olulisi asju, neist oleneb palju,
- riigiametnik olla on minu jaoks prestiižikas.

Nende kahe grupi vahele mahuvad tegurid, mida võib kokku võtta sõnadega: "Olen ametnik põhiliselt seepärast, et polegi nagu kuhugi mujale minna" (Roots & Almann & Sootla 1997b:39)

Mis siit järeldub? Suure osa Eesti riigiametnike jaoks on avalik teenistus kujunemas võimaluseks ennast sõbralikus õhkkonnas teostada, töökaaslaste omavahelised suhted on reeglina head, töö ise küllalt pingutav. Kui inimesele on lähedased riigitööl olulised väärtused, siis pakub avalik teenistus talle stabiilset töösuhet (Leimann & Opmann & Vare 1997:17–21),[14] head koolitust ning praktilisi kogemusi. Mida aga Eesti avalik teenistus ametnike arvates *ei paku* või siis pakub motivatsiooniks ebapiisaval määral, on mitmesugused eelised ja *hüvitused*, võimalus teha *karjääri*, aga ka *võim* ning *prestiiž* kaaskodanike silmis.

Võim riigis võib-olla ei peagi ametnike käes olema. Põhiseaduse järgi on riigivõimu kõrgemaks kandjaks ikkagi rahvas. Kui ametnikud ka ise tunnistavad, et neil ei ole võimu, siis ei ole Eestis ametnike- ehk haldusriiki karta. Halvem oleks olnud, kui kurdetud oleks *õiguste* puudumise üle. Kui ametnikul ei ole õigust oma kohustusi täita ja kohustust oma õigusi kasutada, siis on administratiivne kollaps varsti platsis. Tegelikkuses juhtubki sageli, et ülemus delegeerib allapoole küll kohustused, kuid "unustab" delegeerimata nende täitmiseks vajalikud volitused ehk ametivõimu. Otsustada tahab ta ise, ainuisikuliselt. Tulemuseks on alluvate järjekord juhi ukse taga, kõik küsimusega: "Mis ma nüüd teen?"

Et nii toimida, ei peagi ülemus olema mingi eriline autokraat. Teda on lihtsalt hiljaaegu edutatud ja ta ei oska veel juhtida. Õpetanud seda talle ju ka keegi ei ole. Algaja juhina kardab ta kaotada kontrolli, kardab, et midagi toimub "üle tema pea".

Teisalt on see ametnikutööle iseloomuliku pideva "tulekustutamise" üks oluline põhjus. Kui kõik niidid on tippjuhi käes, hakkab asi tal varem või hiljem üle jõu käima. Tähtajad suruvad peale ja viimasel hetkel visatakse küsimus alluvate kätte kiireks tegutsemiseks. Ametnikud on tööga üle koormatud mitte niivõrd sellepärast, et tööd lihtsalt on palju, vaid pigem sellepärast, et iial ei tea, mis ülemusele jälle meelde tuleb. Harilikult tuleb mingi asi, mille lahendamistähtaeg oli juba eile. Siit tulevadki alluvate pikad päevad ja töötamine puhkepäeviti, ametialane stress, frustratsioon ja igatsus juhi järele, kes oskab juhtida (vt eespool lk 96).

Mis puutub *karjääri*, siis mõjuks ametnikule kahtlemata motiveerivalt, kui kehtiksid selged edutamisreeglid, kui ta teaks, kellele, kuidas, millal ja mille eest ametikõrgendust antakse, kas selleks on vaja tublit tööd, pikka staaži või hoopis häid isiklikke suhteid.

Hüvitused on avaliku teenistuse praktikas tavaliselt seotud ametnikule esitatavate nõuetega. Kui tuleb kaua ja palju õppida, sooritada erilised ametnikueksamid ja olla vastav rangetele nõuetele, siis reeglina kaasneb sellega ka kompensatsioon garantiide ja soodustuste näol. Teine, alternatiivne variant on suhteliselt *lõdvad teenistustingimused* ja nendega kaasnev *lahja kompensatsioon*. Ehk teiste sõnadega, garantiide ja kompensatsioonide lisamine eeldab teenistusse pääsemise tingimuste karmistamist. Ei ole ju vähimatki mõtet täiendavalt kompenseerida seda, tegelikkuses reaalselt eksisteerivat ja mitte nii väga väiksearvulist osa ametnikkonnast, kes on avalikus teenistuses ainult seepärast, et erasektoris ta mingil tingimusel tööd ei leiaks, ja keda riik omakorda peab ametis ainult

[14] Populistlikud hüüatused hakata kohe ja suuresti ametnike arvu vähendama ei vaibunud ka 1997. aastal. Tegemist oli pea peale pööratud loogikaga, usuga, et kui suur osa ametnikke ära koondada, siis ülejäänute kvalifikatsioon ja töö efektiivsus tõuseb. Tegelikkuses, kui põhjust ja tagajärge mitte segi ajada, on vastupidi: *kui* (tänu kvalifikatsiooni tõusule, töökorralduse optimeerimisele, infotehnoloogia arengule) ametnikutöö efektiivsus suureneb, *siis* osutub võimalikuks ametnike arvu mingis ulatuses vähendada. Kui kõik muu jääb samaks (kvalifikatsioon ei tõuse, töökorraldus on endiselt ajuvaba, infotehnoloogia ei rakendu) ning ainus muutuja on ametnike arv, mis jõuliselt väheneb, siis selle tulemusena väheneb ka *tehtava töö koguhulk*. See ei saa ometi eesmärk olla. Mis puutub ametnikutöö efektiivsusesse, siis samas 1997. aasta küsitluses olid kolm sagedamini antud vastust küsimusele "Millised tegurid takistavad ametnikel töötada efektiivsemalt?": 1) liiga sagedased ümberkorraldused valitsemisstruktuurides, 2) liiga sagedased muutused poliitikas, 3) üldise arengustrateegia puudumine. Ametnike massiline koondamine ei lahenda *nendest* küsimustest küll ühtki.

seetõttu, et tänu nigelatele teenistustingimustele pole paremaid töötajaid kusagilt saada. Nimetatud seltskonna ametialased omadused ju ükskõik millisest garantiide ja kompensatsioonide lisamisest paremaks ei muutu.

Prestiiž kaaskodanike silmis on ametniku eneseväärikuse seisukohalt tõsine probleem. Ja mitte ainult ametniku kui isiksuse jaoks, vaid ka riigi kui terviku jaoks. Eespool oli juttu sellest, et riik on huvitatud saada parimad, võimekamad, tublimad oma teenistusse. See võib osutuda keerukaks, kui ametnikutööd ei peeta ühiskondliku arvamuse peeglis piisavalt auväärseks. Avaliku teenistuse korrastamisel ja edasisel arendamisel ongi kaks omavahel tihedalt seotud eesmärki: tagada *riigiaparaadi ladus, häireteta ja efektiivne töö* ning saavutada, et riigiametnik oleks *ühiskonnas lugupeetud inimene*. Võib olla täiesti kindel, et kui Eesti ametnikkond on kord selline "stabiilne, lojaalne, kvalifitseeritud ja motiveeritud", siis töötavad ka ametiasutused parimal võimalikul viisil, ja küllap peetakse siis sellisest ametnikkonnast ka rahva seas lugu. Taolise ideaalse seisundi saavutamine eeldab olulisi kvalitatiivseid muutusi, mida võib kokku võtta sõnadega *ametnikkonna professionaliseerumine*. Selle käigus muutub ka senine olukord, kus paljudes ametkondades on *ametnikuks saada* liiga lihtne, aga *ametnik olla* ei ole piisavalt prestiižikas.

Administratiivse kultuuri tüübi ehk bürokraatiamudeli määratlemise seisukohalt pakuvad huvi vastused vaadeldavas uurimuses sisaldunud küsimusele: "Missuguseid omadusi eeldatakse ametnikult Teie asutuses?" (Roots & Almann & Sootla 1997b:33–34) Kõige sagedamini esinenud viis vastust olid:

- ametialane professionaalsus,
- hea suhtlemisoskus,
- korralduste täpne täitmine,
- oskus iseseisvalt otsustada ja vastutust oma peale võtta,
- põhjalikkus.

Neli kõige vähem olulist omadust olid järgmised:

- töödistsipliini ja sisekorraeeskirja range järgimine,
- võime töötada pinge all,
- julgus avaldada oma arvamust,
- kuulekus.

Kui see tõesti nii on, siis on Eesti bürokraatia alustanud kaugenemist aastakümneid valitsenud asiaatlikust mudelist. Nendest vastustest võib ju välja lugeda, et *ideaalne ametnik on tugev professionaal ja hea suhtleja, kes täidab täpselt korraldusi, aga suudab vajaduse korral ka ise otsustada, on oma tegevuses põhjalik ja tegutseb kiiresti.* Viimane omadus oli oma tähtsuselt põhjalikkuse järel kuuendal kohal.

Selleks et olla tugev professionaal, on vaja ametialaseid teadmisi ja oskusi. Küsimus: "Milliseid teadmisi ja oskusi on Teil oma töös vaja?" selgitas välja ametnikutöös vajalike teadmiste ja oskuste pingerea (Roots & Almann & Sootla 1997b:5–7). Selle tipus olid järgmised ametnikutarkused:

- oma valdkonna konkreetsete probleemide tundmine,
- suhtlemisoskus, oskus ennetada ja ületada konflikte,
- tegevusvaldkonna (asutuse haldusala, valitsemisala) erialased teadmised,
- arvutiprogrammide ja andmekogude kasutamise oskus.
- töö planeerimiseks vajalikud teadmised ja oskused.

Teatavasti peab selleks, et osaleda asjade otsustamises, olema antud valdkonnas *haritud* ja *informeeritud*. Siin on vastajad paigutanud informeerituse koguni haritusest ettepoole. Tähtis on ka harituse ja informeerituse ühtsus, kuna üks annab ju teisele mõtte. Raamatutarkus ei aita midagi, kui ametnik *ei tea*, kuidas on asjade tegelik seis. Ja teiselt poolt, kui ei ole erialase ettevalmistuse vundamenti all, siis *ei oska* ta ju selle asjade seisuga midagi peale hakata. Vaja on kindlasti mõlemat teadmist, nii teoreetilist kui praktilist. See on üks olulisemaid põhjusi, miks ametniku väljaõpe ei saa olla ainuüksi teaduslik-teoreetiline, vaid peab kindlasti olema rakendusliku iseloomuga. Seegi äratundmine näikse olevat ametnikkonnas üldiselt levinud. Mitte juhuslikult pole *haritus, informeeritus ja suhtlemisoskus* ametnike endi arvates ametnikutöös kõige olulisemal kohal. Et need omadused tulevad iseenesest, ilma vajaliku ettevalmistuse ja väljaõppeta, on vist küll asjata lootus.

Vastustes ei idealiseerinud ametnikud oma kvalifikatsioonitaset, osutasid tervele reale valdkondadele, kus nende teadmised ja oskused on ebapiisavad. Ligikaudu kolmandikul küsitletutest jäi

nende endi hinnangul puudu kolmest asjast (Roots & Almann & Sootla 1997b:16–18):

- arvutiprogrammide ja andmekogude kasutamise oskus,
- õigusalased teadmised (riigi põhikord, lepinguõigus, asjaõigus, tööõigus jt),
- võõrkeelteoskus.

Ligikaudu iga kümnes kurtis, et tal on nõrgal järjel:

- teadmised Euroopa Liidust,
- asutuse haldusala (valitsemisala) reguleerivate õigusaktide tundmine,
- finantsanalüüsi ja -kontrolli põhimõtete tundmine,
- töö planeerimiseks vajalikud teadmised ja oskused,
- avaliku halduse organisatsiooni ja avaliku teenistuse korra tundmine,
- juhtimisalased teadmised ja oskused.

Nii et ametnikutarkustega ei olnud just väga hästi, õigusalaste teadmistega oli aga lausa pahasti. Kui siia lisada tõsiasi, et Eesti avalikus teenistuses on üldse *juriste kaks korda vähem kui insenere*, kõnealuses uuringus oli juristi kvalifikatsiooniga keskmiselt 9% küsitletud ametnikest, sealhulgas kõrgematest ametnikest 15% ja vanemametnikest 8%, siis saab selgeks kui habras on see pind, millel peaks toimuma administratiivse kultuuri muutus, paradigma vahetus reeglitele ja normidele orienteeritud bürokraatia kasuks. Kuidas saab bürokraat olla õigus- ja seaduskeskne, kui ta lihtsalt *ei tunne seadusi* ega ei valda õigusliku analüüsi ja mõtlemise loogikat? Tal ei jäägi muud üle, kui minna iga kord ülemuse käest küsima. Eespool seoses idasakslastega kirjeldatud situatsioon võib meie oludes seega olla tingitud mitte ainult sisseharjunud käitumisstereotüüpidest, vaid elementaarsest teadmiste puudusest. Üks tegur võimendab teist. Pikk ja raske on muutuste tee. Võib olla päris kindel, et suur osa Eesti ametnikkonna probleemidest lahenduvad alles pikemas perspektiivis, põlvkondade vahetumise käigus.

Siin on oluline veel teinegi aspekt. On olemas selline ebamugav teadus kui süsteemide teooria, mis väidab, et mitte *elemendid ei määra süsteemi omadusi*, vaid vastupidi. Meie teema seisukohast tähendab see, et kui ikka administratiivse kultuuri paradigma on

lootusetult vananenud ning pärit pealegi autokraatsest ja paternalistlikust naaberkultuurist, siis võib selles paradigmas toimivasse süsteemi panna sisse nii uusi ametnikke kui uusi institutsioone, sellest midagi eriti ei muutu. Konformistlikumad uustulnukad kohanevad, muganduvad, sotsialiseeruvad, mittekonformistlikud heidetakse lihtsalt kõrvale. Kui aga peaks tõepoolest taotletama muutusi süsteemis, siis tuleb seada ka sellekohane eesmärk. Ja enne kui selle sihis liikuma hakata, tuleb panna diagnoos – mis asi see on, mida me tahame muuta? Mis nähtusest me püüame vabaneda ja millega seda asendada? Siis saab kavandada ka vastavad abinõud, näha ette tarvilikud ressursid ning nende kasutamise protseduurid. Naiivne oleks seejuures arvata, et keerulistest probleemidest jagusaamiseks õnnestub kellelgi leida lihtne, kiire ja odav lahendus. Seda ei saa olla juba *per definitionem*. Eriti oluline on seda asjaolu silmas pidada siis, kui tõesti püütakse saavutada edu, mitte ainult edukust imiteerida.

Eesti bürokraatia kujunemine jätkub ilmselt veel palju aastaid, mingeid lõppjäreldusi ongi seepärast veel vara raamatusse raiuda. Paneme praegu siia lihtsalt punkti ja vaatame, mis saama hakkab.

Kasutatud kirjanduse loetelu

1. *Annus, Taavi.* 1999. Haldus ja õigus Eestis. – Juridica, 1999, 7.
2. *Arunurm, Kristjan.* 1997. Uussõnade leksikon. Meie Meel, Tallinn.
3. *Auer, Astrid & Demmke, Christoph & Polet, Robert.* 1996. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. EIPA.
4. *Bloch, Arthur.* 1982. Murphy seadus ja teisi põhjusi, miks asjad untsu lähevad. – Loomingu Raamatukogu, 40.
5. *Bloch, Arthur.* 1999. Murphy seaduste täielik kogu. Ersen.
6. *Cameron, Kim B & Quinn, Robert E.* 1999. Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework. Addison-Wesley, 1999.
7. *Cole, Gerald A.* 1993. Management: Theory and Practice, 4th ed. DP Publications Ltd.
8. *Crainer, Stuart.* 1998. Key Management Ideas: Thinkers That Changed the Management World, 3rd ed. Pitman Publishing.
9. *Drechsler, Wolfgang.* 1997. Avalik haldus kui riigiteadus. Rmt: Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, lk 11–12.
10. *Farson, Richard.* 1997. Management of the Absurd: Paradoxes in Leadership. Simon & Schuster.
11. *Glass, Neil.* 1998. Management Masterclass: A Practical Guide to the New Realities of Business. Nicholas Brealey Publishing.
12. *Greene, Robert & Elffers, Joost.* 1998. The 48 Laws of Power. Viking Penguin.
13. *Hatch, Mary Jo.* 1997. Organization Theory: Modern Symbolic and Postmodern Perspectives. Oxford University Press.
14. *Hofstede, Geert.* 1991. Cultures and Organizations: Software of the Mind. McGraw-Hill.
15. *Kets de Vries, Manfred F.R.* 1995. Organizational Paradoxes: Clinical Approaches to Management, 2nd ed. Routledge.
16. *Leimann, Jaak & Opmann, Mart & Vare, Raivo.* 1997. Haldusreform. Vajaduse põhjendus ja läbiviimise teesid. Rmt: Eesti tulevikusuundumused IV. Avalik sektor Eestis. Eesti Teadlaste Liit, lk 17–21.
17. *Lewis, Richard D.* 1997. Kultuuridevahelised erinevused. Kuidas edukalt ületada kultuuribarjääri. TEA, Tallinn.

18. *Lotman, Juri.* 1999. "Leping" ja "eneseloovutus" kui arhetüüpsed kultuurimudelid. Rmt: *Juri Lotman.* Semiosfäärist. Vagabund, Tartu, lk 237–259.
19. *Lynn, Jonathan & Jay, Anthony.* 1999a. Jah, härra minister. Varrak, Tallinn.
20. *Lynn, Jonathan & Jay, Anthony.* 1999b. Jah, härra peaminister. Varrak, Tallinn.
21. *Parkinson, C. Northcote.* 1960. Parkinsoni seadus ja teisi administratiivalaseid uurimusi. – Loomingu Raamatukogu, 36.
22. *Parkinson, C. Northcote.* 1965. Parkinsoni kolmas seadus. – Loomin-gu Raamatukogu, 23.
23. *Parkinson, C. Northcote.* 1973. Asjaajamisega viivitamise seadus. – Sirp ja Vasar, 14.
24. *Peter, Laurence J. & Hull, Raymond,* 1972. Peteri printsiip. – Loomingu Raamatukogu, 29–31.
25. *Pfeffer, Jeffrey.* 1994. Managing with Power: Politics and Influence in Organizations. Harvard Business School Press.
26. *Roots, Harry.* 1997. Riigiametnike koolitus: vajadused ja võimalused. Rmt: Eesti tulevikusuundumused IV. Avalik sektor Eestis. Eesti Teadlaste Liit, Tallinn, lk 53–80.
27. *Roots, Harry & Karotom, Natalia.* Preliminary Report of the Inter-views. In: Evaluation of the Public Administration Needs 1995–96. A National Seminar Work Document, May 15, 1996. EC/Phare, 1996.
28. *Roots, Harry & Vöörman, Mai.* 1987. Eesti nõukogude intelligentsi nüüdisjooni. Eesti Raamat, Tallinn.
29. *Saltõkov-Štšedrin, Mihhail.* 1980. Ühe linna ajalugu. Eesti Raamat, Tallinn.
30. *Schein, Edgar H.* 1997. Organizational Culture and Leadership, 2nd ed. Jossey-Bass Publishers.
31. *Schein, Edgar H.* 1999. The Corporate Culture Survival Guide: Sense and Nonsense about Culture Change. Jossey-Bass Publishers.
32. *Siimon, Aino & Vadi, Maaja.* 1999. Organisatsioon ja organisatsioonikultuur. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu
33. *Sootla, Georg & Roots, Harry.* 1999. The Civil Service in the Republic of Estonia. In: *Tony Verheijen* (ed.). Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Edward Elgar, pp. 235–266.
34. *Trompenaars, Fons & Hampden-Turner, Charles.* 1997. Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Business, 2nd ed. Nicholas Brealey Publishing.

35. *Vadi, Maaja.* 1995. Organisatsioonikäitumine. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu.
36. Vastulöök Murphyle. – Sirp ja Vasar, 1983, 12.
37. *Venna, Yrjö & Higgins, Imelda.* 1994. New Training Mechanisms in Public Administration in Estonia. A Consultancy Report. EIPA.
38. *Waterman, Robert H. Jr.* 1993. Adhocracy. W.W.Norton & Company.
39. *Weber, Max.* 1997. Legaalne domineerimine koos bürokraatliku administratiivpersonaliga. Rmt: Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, lk 103–112.
40. *Восленский Михаил.* 1991. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Советская Россия/Октябрь. Москва.
41. *Оболенский Александр.* 1996. Бюрократия: теории, история, современность. – Знамя, № 7, стр. 174–182.
42. *Роотс Харри.* 1983. Класс, образующий партию. Ээсти Раамат, Таллинн.
43. Самый худший внутренный враг. 1987. Мысль, Москва.
44. *Старилов Ю.Н.* 1996. Служебное право. БЕК, Москва.
45. *Суворов Виктор.* 1997. Ледокол. День «М». АСТ, Москва.
46. *Суворов Виктор.* 1998. Очищение. АСТ, Москва.
47. *Юнг Карл Густав.* 1995. Настоящее и будущее. В кн.: Аналитическая психология. Прошлое и настоящее. Мартис, Москва, стр. 113–166.

Käsikirjalised allikad

1. *Mikiver, Monika.* 1995. Riigiteenija õiguslik staatus Eesti Vabariigis 18. detsembri 1924. a. riigiteenistuse seaduse alusel. Kursusetöö. Tartu Ülikool.
2. *Roots, Harry.* 1993. Ülevaade EIPA missioonist Tallinnas 11.-17.10.1993. Riigikantselei Koolituskeskus.
3. *Roots, Harry & Karotom, Natalia.* 1994. Riigiametnike koolitus-vajadus ja ametkondliku koolituse korraldus Eesti Vabariigi valitsusasutustes. Sotsioloogilise küsitluse tulemused. EHI.
4. *Roots, Harry & Almann, Arno & Sootla, Georg.* 1997a. Riigikantselei ja EHI vahel 27.12.1996. a. sõlmitud lepingu I vahearuanne. EHI.
5. *Roots, Harry & Almann, Arno & Sootla, Georg* 1997b. Eesti riigiametnike koolitusvajaduse uuring. Sagedustabelite kommentaarid. EHI.
6. *Tiivel, Rein.* 1997. Ametnikekoolituse põhiküsimused. Justiitsministeerium.
7. Vabariigi Valitsuse 22. septembri 1998. aasta korraldusega nr 910-k Sisekaitseakadeemia Eesti Haldusakadeemiaks ümberkujundamise küsimuse läbitöötamiseks moodustatud asjatundjate komisjoni järeldused ja ettepanekud.

Entsüklopeediad ja sõnastikud

1. *Bureaucracy.* In: Encyclopaedia Britannica. 1967. Volume 4, p. 421–422.
2. *Bureaucracies.* In: International Encyclopedia of Sociology. 1995. Volume one, pp. 118–122
3. *Bureaucracy.* In: The Encyclopedia Americana: International Edition. 1995. Volume 4, p. 784.
4. *Бюрократизм.* В кн.: Энциклопедический социологический словарь. 1995. РАН, Москва, стр. 79.
5. *Бюрократия.* В кн.: Энциклопедический социологический словарь. 1995. РАН, Москва, стр. 80.
6. *Бюрократия.* В кн.: Большая Советская Энциклопедия, т. 4, стр. 209.

Seadusandlikud aktid

1. Avaliku teenistuse seadus. – Riigi Teataja I, 1995, 16, 228.
2. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus. – Riigi Teataja I, 1996, 15, 265.
3. Ametikohtade põhigruppide atesteerimisnõuete kinnitamine. Vabariigi Valitsuse 19. novembri 1996. aasta määrus nr 293. – Riigi Teataja I, 1996, 82, 1461.
4. Vabariigi Valitsuse 2. mai 1996. a määruse nr 124 "Konkursi- ja atesteerimiskomisjoni põhimääruse, konkursi korraldamise ja atesteerimise korra, atesteerimislehe vormi ja atesteerimislehe täitmise juhendi kinnitamine" muutmine. Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 1998. a määrus nr 303. – Riigi Teataja I, 1998, 118–120, 1900.
5. Федеральный закон Об основах государственной службы Российской Федерации от 5 июля 1995 года.
6. Федеральный закон Об основах муниципальной службы в Российской Федерации от 17 декабря 1997 года.